Nursyafawati bt Kasim lwn Majlis Perbandaran Kota Bharu Bandar Raya Islam

MAHKAMAH RAYUAN (PUTRAJAYA) — RAYUAN SIVIL NO D-01(A)-584–10 TAHUN 2021
ABDUL KARIM, SUPANG LIAN DAN HASHIM HAMZAH HHMR
8 DISEMBER 2022

Prosedur Sivil — Semakan kehakiman — Rayuan terhadap keputusan Mahkamah Tinggi yang menolak permohonan semakan kehakiman ke atas keputusan pihak berkuasa tempatan — Tayar kereta perayu dikunci responden — Sama ada perintah 8 dan 17 Perintah Pengangkutan Jalan (Letak Kereta Bermeter) (Majlis Perbandaran Kota Bharu) 2000 ('Perintah MPKB 2000') adalah ultra vires dengan s 72(7) Akta Pengangkutan Jalan 1987 ('APJ') — Sama ada perintah 17 Perintah MPKB 2000 telah dibuat dengan kuasa menteri mengikut s 66(1)(rr) APJ — Sama ada pihak berkuasa tempatan mempunyai kuasa untuk mengapit roda kereta bagi kesalahan meletak kenderaan di kawasan tempat letak kereta dalam keadaan caj pembayaran tamat tempoh — Perintah Pengangkutan Jalan (Letak Kereta Bermeter) (Majlis Perbandaran Kota Bharu) 2000 perintah 8 & 17 — Akta Pengangkutan Jalan 1987 ss 66(1)(rr) & 72

Ini adalah rayuan perayu terhadap keputusan hakim Mahkamah Tinggi yang telah menolak permohonan semakan kehakiman yang difailkan oleh perayu. Perayu adalah pemilik berdaftar sebuah kenderaan manakala responden ialah kerajaan tempatan yang ditubuhkan di bawah Akta Kerajaan Tempatan 1976. Perayu telah meletak kenderaannya di dalam petak parkir yang disediakan dan membuat bayaran caj meletak kereta. Walau bagaimanapun, kenderaan tersebut kemudiannya telah dikunci tayar dan perayu telah dikompaun oleh responden kerana meletak kenderaan dengan tidak membayar caj yang ditetapkan. Responden telah menjelaskan kepada perayu bahawa kenderaan tersebut telah dikunci tayar kerana sudah melebihi masa yang telah dibayar dan juga disebabkan perayu mempunyai rekod kompaun tertunggak yang masih tidak dibayar. Bayaran sebanyak RM110 telah dibuat kepada responden pada hari yang sama. Relif-relif yang dipohon oleh perayu melalui permohonan semakan kehakiman, antara lain, adalah: (a) perintah certiorari untuk membatalkan kompaun yang dikeluarkan oleh responden; dan (b) pengisytiharan bahawa tindakan responden mengunci tayar kenderaan perayu adalah salah, haram, ultra vires dan tidak sah di sisi undang-undang. Permohonan perayu ditolak dan oleh itu rayuan ini.

Diputuskan, membenarkan sebahagian rayuan:

(1) Perintah 8 Perintah Pengangkutan Jalan (Letak Kereta Bermeter) (Majlis Perbandaran Kota Bharu) 2000 ('Perintah MPKB 2000') adalah berkenaan bayaran caj yang ditetapkan bagi tempat letak kereta bermeter manakala s 72(7) Akta Pengangkutan Jalan 1987 ('APJ') pula berkenaan kesalahan dan sabitan jika mana-mana pihak gagal mematuhi apa-apa perintah yang dibuat di bawah s 72 APJ. Perintah 8 Perintah MPKB 2000 adalah satu perintah yang dibuat di bawah s 72 APJ. Justeru, keseluruhan s 72 APJ perlu diteliti sebagai peruntukan Akta ibu yang memberikan kuasa kepada pihak berkuasa tempatan, antara lainnya, untuk membuat perintah berkenaan tempat letak kereta dan tempat perhentian. Apabila keseluruhan s 72 APJ diteliti, maka jelaslah bahawa perintah 8 Perintah MPKB 2000 adalah tidak ultra vires dengan s 72 APJ. Seksyen 72 APJ terutamanya s 72(4) dan seksyen 72(4)(ff) membenarkan pembayaran caj ditetapkan oleh pihak berkuasa tempatan, antara lainnya, bagi tempat letak kereta yang dikehendaki. Perintah 8 Perintah MPKB 2000 adalah selaras dan konsisten dengan peruntukan dalam Akta ibu yang dibuat di bawahnya iaitu s 72(4) dan s 72(4)(ff) APJ khasnya (lihat perenggan 34–36, 38 & 41).

(2) Perintah 17 Perintah MPKB 2000 dan s 72(7) APJ adalah berkenaan dengan tindakan yang boleh diambil oleh pihak berkuasa tempatan, antara lainnya, kepada sesiapa yang melanggar atau gagal mematuhi sesuatu perintah yang dibuat bawah s 72 APJ dalam konteks perintah 17 Perintah MPKB 2000. Tiada mana-mana peruntukan dalam s 72 APJ yang membenarkan pengapitan roda kereta bagi mana-mana orang yang melanggar perintah yang dibuat di bawah s 72 APJ. Oleh itu, perintah 17 Perintah MPKB 2000 sebenarnya ultra vires dengan s 72 APJ itu sendiri dan bukan s 72(7) APJ semata-mata (lihat perenggan 42, 46 & 52).

(3) Responden tidak mengemukakan apa-apa warta yang menyatakan bahawa Menteri telah memberikan kuasa kepadanya untuk melaksanakan kewajipan bawah APJ terutamanya untuk responden mengadakan kaedah bawah s 66(1)(rr) APJ. Surat-surat yang dikemukakan oleh responden tidak membawa apa-apa maksud kerana surat-surat ini hanya menyatakan bahawa Menteri bersetuju untuk responden mengadakan Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985. Selain itu, mukadimah Perintah MPKB 2000 jelas menyatakan bahawa responden menggubal Perintah MPKB 2000 ini dalam menjalankan kuasa-kuasa yang diberikan kepadanya oleh s 72 APJ sahaja. Seksyen 66 APJ hanyalah peruntukan yang memberikan kuasa atau 'enabling provision' dan bukannya peruntukan substantif. Justeru, hujahan responden bahawa perintah 17 Perintah MPKB 2000 digubal dan dikuatkuasakan menerusi kaedah di bawah s 66(1)(rr) APJ adalah tidak berasas (lihat perenggan 60, 69, 72–73 & 77).

(4) APJ membenarkan pihak berkuasa tempatan untuk mengapit roda kereta bawah s 48(2) APJ sahaja. Tajuk atau 'heading' s 48 APJ ialah 'Galangan disebabkan kenderaan di jalan'. Oleh yang demikian, kesalahan di bawah s 48 APJ tidak terpakai kepada tempat letak kereta atau lebih tepat berkaitan fakta kes ini. Selain itu, s 72 APJ adalah peruntukan spesifik yang memperuntukkan mengenai 'Mengadakan tempat letak kereta'. Tindakan responden pada masa material adalah berdasarkan Perintah MPKB 2000 itu sahaja, iaitu satu perintah yang telah dibuat berdasarkan peruntukan Akta ibu s 72 APJ. Responden kini tidak boleh menyatakan bahawa perayu melakukan kesalahan di bawah s 48 APJ juga. Responden tidak dibenarkan untuk 'approbate and reprobate' kerana ianya hanya akan menyebabkan ketidakadilan kepada perayu. Di samping itu, s 3A(3A) dan 3A(3C) APJ tidak mempunyai kesan retrospektif yang membolehkan Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan mewakilkan kuasanya dalam APJ kepada responden sebagai pihak berkuasa tempatan pada tahun 1980-an (lihat perenggan 81, 87, 93–94, 99–100 & 110).

[English summary

This was the appellant's appeal against the decision of the High Court judge in dismissing the judicial review application filed by the appellant. The appellant was the registered owner of a vehicle while the respondent was a local government established under the Local Government Act 1976. The appellant parked her vehicle in the parking space provided and paid the parking charge. However, the vehicle was later clamped and the appellant was compounded by the respondent for parking without paying the prescribed charge. The respondent had explained to the appellant that the tyre of the vehicle had been clamped because it had exceeded the time that had been paid and also because the appellant had an outstanding compound record that was still unpaid. A payment of RM110 was made to the respondent on the same day. The reliefs requested by the appellant through the application for judicial review, among others, are: (a) an order of certiorari to quash the compound issued by the respondent; and (b) a declaration that the respondent's act of clamping the tires of the appellant's vehicle was wrong, illegal, ultra vires and legally invalid. The appellant's application was dismissed and hence this appeal.

Held, allowing part of the appeal:

(1) Order 8 of the Road Transport (Metered Parking) Order (Municipal Council of Kota Bharu) 2000 ('the MPKB Order 2000') was regarding the payment of charges set for metered parking while s 72(7) of the Road Transport Act 1987 ('the RTA') was regarding offenses and convictions if any party failed to comply with any order made under s 72 of the RTA. Order 8 of the MPKB Order 2000 was an order made under s 72 of the RTA. Therefore, the whole of s 72 of the RTA needed to be examined as a provision of the main Act that gave authority to local authorities,

among others, to make orders regarding parking and stopping places. When the whole of s 72 of the RTA was examined, then it was clear that O 8 of the MPKB Order 2000 was not ultra vires with s 72 of the RTA. Section 72 of the RTA especially s 72(4) and s 72(4)(ff) allowed the payment of charges set by local authorities, among others, for required parking spaces. Order 8 of the MPKB Order 2000 was in line and consistent with the provisions in the parent act made under it, namely s 72(4) and s 72(4)(ff) RTA in particular (see paras 34–36, 38 & 41).

(2) Order 17 of the MPKB Order 2000 and s 72(7) of the RTA were regarding actions that could be taken by local authorities, among others, to anyone who violated or failed to comply with an order made under s 72 of the RTA in the context of O 17 of the MPKB Order 2000. There was no provision in s 72 of the RTA that allowed for clamping of car tires when any person who violates an order made under s 72 of the RTA. Therefore, O 17 of the MPKB Order 2000 was actually ultra vires with s 72 of the RTA itself and not s 72(7) of the RTA per se (see paras 42, 46 & 52).

(3) The respondent did not submit any *gazette* stating that the Minister had authorized them to carry out their obligations under the RTA, especially for the respondent to enact a rule under s 66(1)(rr) of the RTA. The letters submitted by the respondent did not carry any meaning because these letters only stated that the Minister agreed for the respondent to establish the Kota Bharu Municipal Council Area (Parking) Order 1985. In addition, the preamble of the MPKB Order 2000 clearly stated that the respondent enacted the MPKB Order 2000 in exercising the powers given to them by s 72 of the RTA only. Section 66 of the RTA was only an enabling provision and not a substantive provision. Therefore, the respondent's argument that O 17 of the MPKB Order 2000 was enacted and enforced through the rule under s 66(1)(rr) of the RTA was unfounded (see paras 60, 69, 72–73 & 77).

(4) The RTA allowed local authorities to clamp car tires under s 48(2) of the RTA only. The title or 'heading' of s 48 of the RTA was 'Obstruction by vehicle on road'. Therefore, the offense under s 48 of the RTA did not apply to parkings or more precisely in relation to the facts of this case. In addition, s 72 of the RTA was a specific provision that provided for 'Provision of parking places and stands'. The respondent's actions at the material time were based on the MPKB Order 2000, which was an order that had been made based on the provisions of the parent act s 72 of the RTA. The respondent could not now state that the appellant committed an offense under s 48 of the RTA as well. The respondent was not allowed to 'approbate and reprobate' because it would only cause injustice to the appellant. In addition, s 3A(3A) and 3A(3C) of the RTA did not have retrospective effect enabling the Minister of Housing and Local

Government to delegate his authority in the RTA to the respondent as a local authority in the 1980s (see paras 81, 87, 93–94, 99–100 & 110).]

Kes-kes yang dirujuk

Datin Azizah bte Abdul Ghani v Dewan Bandaraya Kuala Lumpur & Ors and another appeal [1992] 2 MLJ 393, MA (dirujuk)
F Hoffmann La Roche and Co A G v Secretary of State for Trade and Industry [1974] 2 All ER 1128, HL (dirujuk)
Jack-In Pile (M) Sdn Bhd v Bauer (M) Sdn Bhd and another appeal [2020] 1 MLJ 174, MP (dirujuk)
Kerajaan Malaysia v Wong Pot Heng & Anor [1997] 1 MLJ 437, MP (dirujuk)
Loh Kooi Choon v Government of Malaysia [1977] 2 MLJ 187, MP (dirujuk)
Majlis Peguam & Anor v Tan Sri Dato' Mohamed Yusoff bin Mohamed [1997] 2 MLJ 271, MA (dirujuk)
Palm Oil Research And Development Board Malaysia & Anor v Premium Vegetable Oils Sdn Bhd & another appeal [2005] 3 MLJ 97, MP (dirujuk)
Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai & Anor v Muziadi bin Mukhtar [2020] 1 MLJ 141, MP (dirujuk)
Positive Vision Labuan Ltd v Ketua Pengarah Hasil Dalam Negeri and other appeals [2017] 2 MLJ 421, MP (dirujuk)
Ramachandram s/o Appalanaidu & Ors v Dato Bandar Kuala Lumpur & Anor [2012] 6 MLJ 519, MR (dirujuk)
Rosliza bt Ibrahim v Kerajaan Negeri Selangor & Anor [2021] 2 MLJ 181, MP (dirujuk)
Sim Seoh Beng & Anor v Koperasi Tunas Muda Sungai Ara Bhd [1995] 1 MLJ 292, MR (diikut)
Tenaga Nasional Bhd v Majlis Daerah Segamat [2022] 2 MLJ 11, MP (dirujuk)
Tony Pua Kiam Wee v Government of Malaysia and another appeal [2019] 12 MLJ 1, MP (dirujuk)
Victoria Jayaseele Martin v Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan & Anor [2013] 6 MLJ 646, MR (dirujuk)
Yong Seng Yeow v Indah Water Konsortium Sdn Bhd [2009] MLJU 708; [2010] 3 CLJ 711, MR (diikut)

Undang-undang yang dirujuk

Akta Keterangan 1950 ss 101, 102, 103
Akta Kerajaan Tempatan 1976
Akta Pengangkutan Jalan 1987 ss 2, 3A(3A), (3C), 41, 42, 43, 44, 45, 45A, 48, 48(2), 64, 65, 66, 66(1)(rr), 72, 72(4), (4)(ff), (4)(gg), (7), 128, 128(1)
Akta Penyelidikan dan Kemajuan Minyak Kelapa Sawit 1979 (dimansuhkan oleh Akta Lembaga Minyak Sawt Malaysia 1998)
Akta Tafsiran 1948 dan 1967 ss 19, 23, 87(d)
Kaedah-Kaedah Mahkamah 2012 A 53 k 2
Kaedah-Kaedah Pengangkutan Jalan (Fi Bagi Pengapitan, Pengalihan dan

A Penahanan Kenderaan Motor) 2012 k 2
Perintah Pengangkutan Jalan (Letak Kereta Bermeter) (Majlis Perbandaran Kota Bharu) 2000 perintah 8, 16, 17, 30, 33
Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985 (dimansuhkan oleh Perintah Pengangkutan Jalan (Letak Kereta
B Bermeter) (Majlis Perbandaran Kota Bharu) 2000)

Rayuan daripada: *Nursyafawati bt Kasim lwn Majlis Perbandaran Kota Bharu Bandaraya Islam* [2022] 11 MLJ 258 (High Court, Kota Bharu)

C *Hisham bin Fauzi (Majdah bt Muhammad bersamanya) (Nasri, Majdah & Nurliza) bagi pihak perayu.*
Mohd Marwaliz bin Mahmud (Shaharuddin bin Mohamed bersamanya) (Shaharuddin Hidayu & Marwaliz) bagi pihak responden.

D **Hashim Hamzah HMR:**

PENGENALAN

E **[1]** Ini ialah rayuan perayu terhadap keputusan hakim Mahkamah Tinggi ('HMT') bertarikh 9 September 2021 yang telah menolak permohonan semakan kehakiman ('permohonan tersebut') yang difailkan oleh perayu dengan kos. Permohonan tersebut telah dibuat di bawah A 53 k 2 Kaedah-Kaedah Mahkamah 2012.

F FAKTA KES

[2] Secara ringkas, fakta kes berkenaan rayuan di hadapan mahkamah ini adalah seperti yang berikut.

G

[3] Perayu dalam rayuan ini adalah pemilik berdaftar sebuah kenderaan jenis Perodua Myvi berwarna oren dengan nombor pendaftaran DCR 6985 ('kenderaan tersebut').

H **[4]** Responden pula ialah Kerajaan Tempatan atau Majlis Perbandaran Kota Bharu yang ditubuhkan di bawah Akta Kerajaan Tempatan 1976.

[5] Pada 25 Julai 2019, perayu telah meletak kenderaan tersebut di hadapan bangunan tempat perayu bekerja. Kenderaan tersebut telah
I diletakkan di dalam petak parkir yang disediakan dan perayu telah membuat bayaran caj meletak kereta pada awalnya.

[6] Sepanjang masa material, menurut perayu, kenderaan tersebut tidak pernah menyebabkan gangguan/kesusahan/kesulitan/halangan/bahaya kepada trafik atau laluan trafik di atas jalan raya atau pun kepada pengguna-pengguna jalan raya.

[7] Walau bagaimanapun, kenderaan tersebut kemudiannya telah dikunci tayar (*clamp*) dan perayu telah dikompaun oleh pihak responden pada 25 Julai 2019 pukul 1.37 petang. Kompaun yang dikeluarkan bernombor KB0451902328 dan kesalahan perayu yang dicatitkan pada kompaun tersebut adalah seperti berikut:

> Kepada pemandu/pemilik kenderaan bernombor seperti di atas, dengan ini diberitahu kenderaan tuan/puan telah dilaporkan dengan kesalahan berikut:
>
> PERUNTUKAN UNDANG-UNDANG:
>
> PER PANGKUTAN JLN (TLK) MPKB 2000
>
> SEKSYEN/KAEDAH/PERINTAH:
>
> PERINTAH 8
>
> KESALAHAN:
>
> MELETAK KERETA DENGAN TIDAK MEMBAYAR CAJ YANG DITETAPKAN

[8] Seterusnya, berdasarkan kompaun tersebut, perayu telah ditawarkan untuk membuat bayaran dalam masa 14 hari atau 28 hari. Kegagalan mematuhi pemberitahuan ini akan mengakibatkan tindakan mahkamah diambil terhadap pemilik kenderaan tanpa notis lanjut.

[9] Responden telah menjelaskan kepada perayu bahawa kenderaan tersebut telah dikunci tayar kerana sudah melebihi masa yang telah dibayar dan juga disebabkan perayu mempunyai rekod kompaun tertunggak yang masih tidak dibayar.

[10] Perayu tidak bersetuju dengan kompaun yang dikeluarkan dan tindakan responden mengunci tayar kenderaan tersebut, namun begitu, bayaran sebanyak RM110 telah dibuat kepada pihak responden oleh perayu pada hari yang sama juga. Bayaran RM110 yang dikenakan ialah kos kapit berjumlah RM100 dan kompaun berjumlah RM10.

[11] Bagi tujuan rujukan, mahkamah ini menyatakan semula relif-relif yang dipohon oleh perayu melalui permohonan semakan kehakiman yang difailkannya seperti berikut:

A (a) satu perintah certiorari untuk membatalkan kompaun KB0451902328 bertarikh 25 Julai 2019 yang dikeluarkan oleh pihak responden terhadap kenderaan bernombor DCR 6985;

B (b) satu perisytiharan bahawa responden atau wakil-wakilnya/pekerja-pekerjanya/proksi-proksinya/pengkhidmat-pengkhidmatnya mengunci tayar kereta perayu bernombor DCR 6985 pada 25 Julai 2019 adalah salah, haram (*illegal*), ultra vires dan tidak sah di sisi undang-undang;

C (c) berhubung dengan relif (b) di atas, satu pengisytiharan bahawa responden atau wakil-wakilnya/pekerja-pekerjanya/proksi-proksinya/pengkhidmat-pengkhidmatnya tidak mempunyai kuasa untuk mengenakan caj sebanyak RM100 sebagai kos kapit terhadap perayu;

D (d) satu perintah mandamus yang mengehendaki pihak responden untuk memulangkan (*refund*) RM100 tersebut kepada perayu dalam masa tujuh hari selepas diperintahkan oleh mahkamah ini;

E (e) satu pengisytiharan bahawa pihak responden tidak mempunyai kuasa untuk mengunci tayar kereta berhubung dengan kesalahan yang dilakukan di bawah perintah 8 Perintah Pengangkutan Jalan (Letak Kereta Bermeter) (Majlis Perbandaran Kota Bharu) 2000;

F (f) satu perintah larangan yang menghalang pihak responden untuk mengunci tayar berhubung dengan kesalahan yang dilakukan di bawah perintah 8 Perintah Pengangkutan Jalan (Letak Kereta Bermeter) (Majlis Perbandaran Kota Bharu) 2000;

G (g) satu pengisytiharan bahawa tindakan pihak responden mengunci tayar kereta berhubung dengan kesalahan yang dilakukan di bawah perintah 8 Perintah Pengangkutan Jalan (Letak Kereta Bermeter) (Majlis Perbandaran Kota Bharu) 2000 adalah haram, tidak sah dan ultra vires kepada s 66(1)(rr) Akta Pengangkutan Jalan 1987 dan/atau Kaedah-Kaedah Pengangkutan Jalan (Fi Bagi Pengapitan, Pengalihan dan Penahanan Kenderaan Bermotor) 2012;

H (h) responden dikehendaki membayar kepada pemohon ganti rugi am dan/atau ganti rugi teladan dan/atau ganti rugi teruk yang akan ditafsirkan oleh mahkamah yang mulia ini;

(i) bahawa kos dan/atau kos bersampingan dengan permohonan ini dijadikan kos dalam kausa; dan

I (j) apa-apa relif lain yang difikirkan sesuai dan manfaat oleh mahkamah yang mulia ini.

[12] Walaupun tidak dinyatakan secara jelas oleh perayu dalam permohonan tersebut, namun mahkamah ini mendapati perenggan (e), (f) dan (g) yang

dinyatakan dalam permohonan tersebut merujuk kepada perintah 17 Perintah Pengangkutan Jalan (Letak Kereta Bermeter) (Majlis Perbandaran Kota Bharu) 2000.

ISU UNDANG-UNDANG

[13] Setelah mendengar hujahan pihak-pihak, mahkamah ini mendapati isu utama yang dibangkitkan dalam rayuan ini adalah sama ada perintah 8 dan 17 Perintah Pengangkutan Jalan (Letak Kereta Bermeter) (Majlis Perbandaran Kota Bharu) 2000 ('Perintah MPKB 2000') bertentangan/ultra vires dengan s 72(7) Akta Pengangkutan Jalan 1987 ('APJ').

PERUNTUKAN UNDANG-UNDANG YANG RELEVAN

[14] Seksyen 72(7) APJ memperuntukkan seperti yang berikut:

> 72. Mengadakan tempat letak kereta dan tempat perhentian
>
> (1)–(6)...
>
> (7) *Jika mana-mana orang melanggar atau gagal mematuhi sesuatu perintah yang dibuat di bawah seksyen ini tanpa sebab yang sah maka dia adalah melakukan suatu kesalahan dan apabila disabitkan boleh didenda tidak melebihi tiga ratus ringgit*. (Penekanan ditambah.)

[15] Perintah 8 Perintah MPKB 2000 menyatakan seperti yang berikut:

> 8 Bayaran caj yang ditetapkan
>
> (1) *Tiada sesiapa pun boleh meletak mana-mana kereta motor di sesuatu tempat letak kereta atau petak kereta pada masa yang dinyatakan dalam jadual tanpa membayar caj yang ditetapkan bagi tempoh letak kereta yang dikehendaki*.
>
> (2) Caj yang ditetapkan yang kena dibayar bagi meletakkan kereta motor di petak letak kereta atau bagi mendapatkan tiket pembayaran hendaklah dibayar dengan memasukkan ke dalam meter letak kereta yang disediakan bagi petak letak kereta tersebut duit/duit-duit syiling mata wang Malaysia dari peringkat nilai 10 sen, 20 sen, 50 sen atau satu ringgit atau sebagaimana yang ditunjukkan pada meter letak kereta itu yang sama nilainya dengan amaun yang ditetapkan bagi tempoh di mana kereta motor itu boleh diletak.
>
> (3) Tiket pembayaran hendaklah dipamerkan pada tempat mudah diiihat pada kereta motor yang diletak di sesuatu tempat letak kereta. (Penekanan ditambah.)

[16] Perintah 17 Perintah MPKB 2000 pula menyatakan seperti yang berikut:

> 17 Kereta motor boleh ditahan dari bergerak
>
> (1) *Apabila sesebuah kereta motor diletak dengan melanggar mana-mana peruntukan perintah ini* maka atendan letak kereta atau sesiapa yang diberi kuasa bagi maksud itu oleh Yang Dipertua *bolehlah menahan kereta itu daripada bergerak dengan*

merantai dan menguncinya dengan menggunakan sesuatu alat yang difikirkan patut oleh Majlis Perbandaran Kota Bharu dan tidaklah boleh sesiapa pun mengalih kereta itu atau menganggu rantai dan kunci itu. Atas permintaan dan dengan syarat tuan punya atau orang yang menjaga kereta motor itu *membayar kepada Majlis Perbandaran Kota Bharu sejumlah bayaran yang tidak lebih daripada tiga ratus ringgit rantai dan kunci itu bolehlah ditanggalkan dan melepaskan kereta tersebut*.

(2) Majlis Perbandaran Kota Bharu tidak bertanggungjawab atas apa-apa kerosakan yang berlaku atas kereta motor dalam masa dan ketika dirantai dan dikunci. (Penekanan ditambah.)

[17] Selain tiga peruntukan di atas, terdapat dua lagi peruntukan yang relevan kepada persoalan yang dibangkitkan. Peruntukan undang-undang tersebut ialah s 48 APJ dan s 66(1)(rr) APJ.

[18] Seksyen 48 APJ memperuntukkan seperti yang berikut:

Galangan disebabkan kenderaan di jalan

(1) Jika mana-mana pemandu sesuatu kenderaan motor menyebabkan atau membenarkan kenderaan motor itu dihentikan *di mana-mana jalan* dalam apa-apa kedudukan atau apa-apa keadaan atau apa-apa hal keadaan yang mungkin menyebabkan bahaya, galangan atau kesusahan tidak berpatutan kepada pengguna jalan yang lain atau kepada lalu lintas, dia melakukan suatu kesalahan dan apabila disabitkan boleh didenda tidak kurang daripada satu ribu ringgit dan tidak lebih daripada lima ribu ringgit atau dipenjarakan selama tempoh tidak kurang daripada satu tahun atau kedua-duanya.

(2) *Jika mana-mana pemandu sesuatu kenderaan motor menyebabkan atau membenarkan kenderaan motor itu dihentikan di mana-mana atau apa-apa hal keadaan yang mungkin menyebabkan bahaya, galangan atau kesusahan tidak berpatutan kepada pengguna jalan yang lain atau kepada lalu lintas. Seorang pegawai polis, pegawai pengangkutan jalan atau mana-mana pihak berkuasa yang berkenaan boleh mengapit roda kenderaan motor itu atau mengalihkan atau menyebabkan supaya dialih kenderaan motor itu ke mana-mana jalan lain atau mana-mana lokasi atau tempat lain sebagaimana yang dinyatakan dalam suatu notis dan ditinggalkan di situ atas risiko pemunya*.

(3) *Jika sesuatu kenderaan motor diapit rodanya di bawah subseksyen (2), pegawai yang berkenaan hendaklah dengan segera, memberikan notis secara bertulis kepada pemunya kenderaan motor itu memaklumkannya tentang pengapitan roda itu dan menghendakinya atau mana-mana orang yang mungkin mempunyai tuntutan terhadap kenderaan motor itu, dalam tempoh empat jam dari waktu notis itu. untuk hadir dan meminta supaya kenderaan dilepaskan dan jika tidak ada tuntutan diterima dalam tempoh itu, kenderaan motor itu bolehiah dialihkan ke tempat yang sesuai*.

(4) Jika mana-mana kenderaan motor ditahan di bawah subseksyen (2) atau (3), pegawai yang berkenaan hendaklah dalam masa dua puluh empat

jam, memberikan notis secara bertulis kepada pemunya kenderaan motor itu memaklumkannya mengenai pengalihan itu dan menghendakinya atau mana-mana orang yang mungkin mempunyai tuntutan terhadap kenderaan motor, dalam tempoh satu bulan dari tarikh notis itu, supaya hadir dan menuntut kenderaan itu.

(5) Selepas diterima tuntutan di bawah subseksyen (3) atau (4), *kenderaan motor itu bolehlah dilepaskan setelah dibayar fi bagi pengapitan. pengalihan dan penahanan sebagaimana yang ditetapkan oleh Menteri di bawah Akta ini*.

(6) Jika dalam tempoh dua belas bulan dari tarikh pengalihan itu kenderaan motor itu tidak dituntut, kenderaan motor itu hendaklah dilucuthakkan dan keempunyaan kenderaan motor itu terletak hak pada Ketua Pengarah.

(7) Seorang pegawai polis, pegawai pengangkutan jalan, mana-mana pihak berkuasa yang berkenaan atau mana-mana orang lain yang bertindak di bawah arahannya, mengikut mana-mana yang berkenaan, tidak boleh menanggung apa-apa liabiliti berkenaan dengan apa-apa kerugian atau kerosakan yang disebabkan kepada mana-mana kenderaan motor atau kelengkapan atau kandungannya semasa ia diapit atau dialihkan atau semasa ia ditahan, melainkan jika kerosakan itu disebabkan oleh kecuaian atau dengan sengaja.

(8) Bagi maksud seksyen ini, 'pihak berkuasa yang berkenaan' mempunyai erti yang diberikan kepadanya dalam seksyen 67. (Penekanan ditambah.)

[19] Seterusnya, s 66(1)(rr) APJ memperuntukkan seperti yang berikut:

66 Kaedah-kaedah

(1) *Menteri boleh membuat kaedah-kaedah bagi apa-apa maksud di mana kaedah-kaedah boleh dibuat di bawah Bahagian ini* dan bagi menetapkan apa-apa yang boleh ditetapkan di bawah Bahagian ini dan pada amnya mengenai pembinaan, penyenggaraan, penggunaan, usia dan kelengkapan kenderaan-kenderaan motor dan syarat yang menurutnya kenderaan motor itu boleh digunakan, dan selainnya bagi maksud menguatkuasakan Bahagian ini dan khususnya, tetapi dengan tidak menjejaskan keluasan makna peruntukan yang terdahulu boleh membuat kaedah-kaedah:

...

(rr) *bagi mengadakan peruntukan bagi penggunaan pengapit roda* atau kelengkapan lain berkenaan dengan kesalahan meletak kereta tertentu, jenis pengapit roda atau kelengkapan lain yang hendak digunakan, cara pengunaannya dan *fi yang akan dikenakan berkenaan dengan penahanan sesuatu kenderaan motor berbangkit daripada penggunaan pengapit roda*. (Penekanan ditambah.)

A PRINSIP UNDANG-UNOANG BERKENAAN DOKTRIN ULTRA VIRES

[20] Prinsip undang-undang berkenaan doktrin ultra vires adalah mantap terutamanya apabila melibatkan ketidakselarasan antara akta ibu dan undang-undang subsidiari. Undang-undang subsidiari mesti selari dengan akta ibu dan perlu beroperasi dalam konteks akta ibu dan tidak patut lebih luas daripada peruntukan undang-undang dalam akta ibu yang membolehkannya. Prinsip tafsiran statutori umum ini diperuntukkan dalam s 23 Akta Tafsiran 1948 dan 1967.

[21] Seksyen 23 Akta Tafsiran 1948 dan 1967 dalam teks sahihnya memperuntukkan seperti yang berikut:

> 23 Avoidance of subsidiary legislation in case of inconsistency with Act
>
> (1) *Any subsidiary legislation that is inconsistent with an Act (including the Act under which the subsidiary legislation was made) shall be void to the extent of the inconsistency*.
>
> (1A) For the purposes of subsection (1), any subsidiary legislation made under an Act is not inconsistent with that Act or any other Act merely by reason of the absence in the Act under which it is made of any provision relating to the commencement, application, operation, interpretation or construction of the subsidiary legislation or to any other matter in connection with such subsidiary legislation if provisions relating to the commencement, application, operation, interpretation or construction of, or other matter in connection with, subsidiary legislation generally are contained in this Act.
>
> (2) In this section 'Act' includes a federal law styling itself an Ordinance or Enactment. (Penekanan ditambah.)

[22] Seterusnya, dalam nada yang sama, s 87(d) Akta Tafsiran 1948 dan 1967 dalam teks sahihnya memperuntukkan seperti yang berikut:

> General provisions with respect to power given to any authority to make subsidiary legislation
>
> When an Act of Parliament, Ordinance or Enactment confers power on any authority to make subsidiary legislation, the following provisions shall, unless the contrary intention appears, have effect with reference to the making and operation of such subsidiary legislation:
>
> (a)-(c) ...
>
> (d) *no subsidiary legislation made under an Act of Parliament or Ordinance shall be inconsistent with any Act of Parliament or Ordinance, and no subsidiary legislation made under a State Enactment shall be inconsistent with any Act of Parliament or Ordinance or Enactment*. (Penekanan ditambah.)

[23] Seterusnya, Mahkamah Persekutuan dalam kes *Pihak Berkuasa*

Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai & Anor v Muziadi bin Mukhtar [2020] 1 MLJ 141 telah memutuskan seperti yang berikut:

> [81] *It is trite that subsidiary or delegated legislation shall not be broader than the enabling legislation*. This general principle of statutory interpretation is codified in s 23 of the Interpretation Act 1948 and 1967. ...
>
> [82] Therefore, *the subsidiary legislation must yield to the primacy of the parent Act and must operate in the context of the parent Act. As the stream cannot rise above its source, so the subsidiary/delegated legislation cannot be broader than the parent Act*.
>
> [83] We would like to emphasise that a statutory provision which delegates to the executive the power to make regulations *should be strictly construed* and that, *where the power is conferred in general terms*, it may be necessary to imply restrictions in its scope in order to avoid interference with the common law rights which have been codified in the parent Act itself. (Penekanan ditambah.)

[24] Selanjutnya, mahkamah ini dalam kes *Ramachandram s/o Appalanaidu & Ors v Dato Bandar Kuala Lumpur & Anor* [2012] 6 MLJ 519 telah menyatakan dengan jelas berkenaan kesan ketidakselarasan antara akta ibu dengan undang-undang subsidiari dalam kata-kata yang berikut:

> [26] In Malaysia, that general principle of statutory interpretation is codified in s 23 of the Interpretation Act, which provides that Any subsidiary legislation that is inconsistent with an Act (including the Act under which the subsidiary legislation was made) shall be void to the extent of the inconsistency' (s 23 of the Interpretation Act). The effect of s 23 is as plain as a pikestaff. *Subsidiary legislation that is inconsistent with the parent Act is void* (see *United Malayan Banking Corp Bhd v Ernest Cheong Yong Yin* [2002] 2 MLJ 385; [2002] 2 CLJ 413, where the Supreme Court held, per Abdul Malek Ahmad FCJ, as he then was, that *in the event of inconsistency or conflict between subsidiary legislation and the parent Act, the parent Act prevails by reason of s 23 of the Interpretation Act*: *Hashim Hj Jasin v Pegawai Pengurus Pilihanraya Mohd Daud Abdul Hamid & Ors* [2008] 8 MLJ 402; [2008] 5 CLJ 387, where Zainal Adzam Abd Ghani J held that *with the deletion of the provision under which the subsidiary legislation was made, the subsidiary legislation becomes ultra vires the Act*).
>
> [27] *And any subsidiary legislation that is inconsistent with any Act is void* (see *MBf Capital Bhd & Anor v Tommy Thomas & Anor (No 6)* [1999] 1 MLJ 139; [1998] 3 CLJ Supp 390, where it held by RK Nathan JC, as he then was, that the rules of court could not override the express provisions of the Defamation Act; *Lim Pey Lin v Chia Foon Tau & anor* [2001] MLJU 626; [2002] 1 CLJ 42, where it was held by Low Hop Bing J, as he then was, that a rule of ethics must give way to the provisions of an Act; *Faridah Ariffin v Dr Lee Hock Bee & Anor* [2006] 1 CLJ 660, where it was held by Abdul Malik Ishak J, as he then was, that '*any subsidiary legislation that runs counter to an Act of Parliament would be rendered void*' *Yap Hong Choon v Dr Pritam Singh* [2005] MLJU 533; [2006] 1 CLJ 842, where it was held by Tee Ah Sing J, as he then was, that O 34 r 4(2)(f) of the Rules of the High Court, being subsidiary legislation, cannot override the Evidence Act 1950 or the Courts of Judicature Act 1964; and *Ipmuda Bhd v Eurodec Development and Construction Sdn Bhd* [2009] 2 MLJ 464; [2009] 2 CLJ 711, where it was held by Rohana Yusuf J that since the

A conflict between r 87 of the Companies (Winding-Up) Rules 1972 and s 43(6) of the Bankruptcy Act was not a case of conflict between a specific law and a general law, therefore the maxim *generalia specialibus non derogant* did not apply, and that the said r 87, being subsidiary legislation could not override s 43(6) of the Bankruptcy Act). As for the apex court, in *Sia Cheng Soon & Anor v Tengku Ismail* B *bin Tengku Ibrahim* [2008] 3 MLJ 753, it was held by the Federal Court per Zaki Azmi PCA, as he then was, that r 137 of the Federal Court, being subsidiary legislation, could not be read to override s 96(a) of the Courts of Judicature Act 1964. *Clearly, therefore, no subsidiary legislation can be inconsistent with any Act. 'Unless the enabling Act so provides, delegated legislation cannot override any Act ...'* C (Bennion at p 244). (Penekanan ditambah.)

(Lihat juga keputusan Mahkamah Persekutuan dalam kes *Victoria Jayaseele Martin v Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan & Anor* [2013] 6 MLJ 646.)

D **[25]** Dalam satu lagi kes Mahkamah Persekutuan iaitu *Palm Oil Research and Development Board Malaysia & Anor v Premium Vegetable Oils Sdn Bhd & Another Appeal* [2005] 3 MLJ 97, isu utama dalam rayuan tersebut adalah:

37. I am in agreement with learned counsel for the respondent that the central question in this appeal is *whether the Palm Oil (Research Cess) Order 1979 ('the 1979* E *Order') is ultra vires the parent statute, namely, the 1979 Act*. This is a question of law of considerable public importance having regard to the impact of the cess levy by the appellants on one of our economic lifelines. (Penekanan ditambah.)

F **[26]** Mahkamah Persekutuan kemudiannya memutuskan bahawa perintah 1979 adalah ultra vires dengan Akta Penyelidikan dan Kemajuan Minyak Kelapa Sawit 1979. Dalam memutuskan sedemikian, mahkamah telah memberikan pemerhatian yang berikut:

51. There are two additional matters that call for emphasis. Firstly, in our G jurisdiction — unlike England — *any subsidiary legislation to be valid must be intra vires the parent statute and the Federal Constitution*. In *MP Jain's Administrative Law of Malaysia and Singapore* (3rd Ed), the learned author, whose views are entitled to great respect, has this to say:

> The parent statute may be constitutional, but the subsidiary legislation made H thereunder may be unconstitutional. *The court will strike down delegated legislation, as it strikes down any statute, if it comes in conflict, or does not conform, with a constitutional provision*. Here again, reference has to be made to Constitutional Law to assess whether the regulation in question infringes a constitutional provision. The frame of reference to adjudge the validity of the I regulation or subsidiary legislation is the Constitution.

...

53. Secondly, *when determining whether a particular piece of subsidiary legislation is intra or ultra vires its parent statute, the court is wholly unconcerned with its underlying principles or policy. The subsidiary legislation may have the most laudable social policy*

at its heart: yet if it is beyond the terms of the delegation extended by Parliament it is inyalid.

...

57. A little later, in the same judgment, the learned judge added:

> In the light of what we have stated above, the constitutionality of the impugned regulations has to be adjudged only by a three-fold test, namely, (1) *whether the provisions of such regulations fall within the scope and ambit of the power conferred by the statute on the delegate*; (2) *whether the rules/regulations framed bv the delegate are to any extent inconsistent with the provisions of the parent enactment*; and lastly (3) *whether they infringe any of the fundamental rights or other restrictions or limitations imposed bv the Constitution*.

58. In my considered judgment, it is the threefold test formulated by Balakrishna Eradi J in the above quoted passage that should be applied by our courts when determining the validity of a piece of subsidiary legislation. It must never be forgotten by our courts when adjudicating upon a public law case that all State action must in appropriate cases be in accordance with the terms of any relevant written law but must in all cases be in accordance with the provisions of the Federal Constitution, in particular the fundamental liberties guaranteed by Part II thereof.

...

61. In Malaysia, the Federal Constitution has entrusted the law making power to Parliament and the State Assembly of each of the several States of the Federation. While the courts through the common law recognise the power of Parliament to delegate some of its legislative power, it is equally the constitutional duty of the courts to ensure that *no excessive delegation takes place. Hence the well settled principle that a provision in a statute conferring power on a member of the executive to enact subsidiary legislation must be construed strictly. This is particularly so where the subsidiary legislation is one that imposes a financial levy* — call it a tax or charge or cess or whatever you may — upon the whole or any section of the public. (Penekanan ditambah.)

[27] Mahkamah ini juga dalam kes *Yong Seng Yeow v Indah Water Konsortium Sdn Bhd* [2009] MLJU 708; [2010] 3 CLJ 711 telah memberikan panduan berikut dalam menentukan keabsahan sesuatu undang-undang subsidiari:

> 17. ... With regard to the challenge on the validity of a subordinate legislation as in the present case, Ostler J in *Carroll v Attorney General* [1933] NZLR 1461 said, at p 1478:
>
> > The principle upon which the courts determine the validity of regulations by Order in Council are well settled They (the courts) *merely construe the Act under which the regulation purports to be made giving the statute such fair, large and liberal interpretation as will best attains its objects*. Then they look at the regulation complained of. *If it is within the objects and the intention of the Act, it is valid. If not however reasonable it may appear, or however necessary it may be considered, it is ultra vires and void*. The object and intention of the Act can, of course be gathered only from the words used.

...

20. *The efficacy of judicial review of delegated legislation on substantive grounds depend on how broad is the statutory formula conferring power of delegated legislation* (see MP Jain on *Administrative Law of Singapore and Malaysia*, (2nd Ed). In *McEldowney v Forde* [1971] AC 632, Lord Diplock summarized the approach to be taken in determining the issue of substantive ultra vires as follows:

> ... first, *to determine the meaning of the words used in the Act of Parliament itself and to describe the subordinate legislation which that authority is authorised to make, secondly to determine the meaning of the subordinate legislation itself and finally to decide whether the subordinate legislation complies with that description*. (Penekanan ditambah.)

[28] Mahkamah Persekutuan dalam kes *Kerajaan Malaysia v Wong Pot Heng & Anor* [1997] 1 MLJ 437 juga telah memutuskan bahawa mana-mana peruntukan dalam undang-undang subsidiari hanya boleh dibuat jika ianya dengan jelas dan nyata dibenarkan oleh akta ibu, atau melalui implikasi yang dikehendaki daripada akta ibu tersebut. Mahkamah Persekutuan telah memutuskan bahawa:

> We are, after anxious consideration, of the view that *any subsidiary legislation* can only be made with retrospective operation *if it is authorised by an express power in, or bv necessary implication from, its parent Act*. We agree, with respect, with the Indian Supreme Court's cases and also subscribe to the overview in Britain as well as in Malaysia from the two books mentioned above, which is amply supported by the overtones and undertones of judgments of those cases (though not directly on the point) in all common law jurisdictions dealing with the presumption against retrospective operation of statutes in the absence of a contrary intention in them.
>
> Therefore, in the parent Act in the instant case, s 2 is the enabling section for the Regulations of 1986 and the Regulations of 1991. *It does not confer any express power to the delegated authority*, ie the Yang di-Pertuan Agong to legislate retrospectively. Though our brief description of the parent Act may make it possible that there may be some implied power to the delegated authority to legislate retrospectively, but such implication of such power is not a 'necessity', ie an essential one on the facts and circumstances in this case.
>
> *We are also of the opinion that our view is more consistent with the concept that power from any subsidiary legislation can never rise above that in its parent Act*. (Penekanan ditambah.)

[29] Kemudian, Mahkamah Agong dalam kes *Datin Azizah bte Abdul Ghani v Dewan Bandaraya Kuala Lumpur & Ors and Another Appeal* [1992] 2 MLJ 393 telah memutuskan bahawa:

> In our view it is a settled policy of the legislature that an Act of Parliament lays down the general principles of the law and to delegate to subordinate authorities the power of making rules for the purpose of settling administrative details and of providing the necessary procedures for giving effect to the general principles of the

Act. When, therefore, an Act of Parliament enables an authority to make regulations, a regulation which is validly made under the Act, must be regarded as though it were itself an enactment. *But any rule made under an Act of Parliament cannot be intended to override the specific provisions of the Act itself*. Under ss 23 and 87 of the Interpretation Acts 1948 and 1967 (Act 388), any rule which is inconsistent with an Act of Parliament is void to the extent of the inconsistency. (Penekanan ditambah.)

[30] Selanjutnya dalam buku GP Singh, *Principles of Statutory Interpretation* (Edisi ke-14 2016, Lexis Nexis" telah menjelaskan seperti berikut pada ms 377 dan 850:

A power conferred to make subordinate legislation must be exercised in conformity with the express and implied limitations contained in the empowering statute. It has been said that the limitations which apply to the exercise of administrative or quasi-judicial power conferred by a statute except the requirement of natural justice, also apply to the exercise of legislative power. So the exercise of a legislative power derived from a statute can be assailed on the grounds that it is in conflict with the Constitution or the governing statute; that there has been non-consideration of essential facts; and that it is manifestly arbitrary.

...

The power to make subordinate legislation is derived from the enabling Act and it is fundamental that the delegate on whom such a power is conferred has to act within the limits of authority conferred by the Act.

Rules cannot be made to supplant the provisions of the enabling Act but to supplement it ... (Penekanan ditambah.)

[31] Profesor MP Jain dalam bukunya, *Administrative Law of Malaysia And Singapore* (Edisi Kedua) 1989, Malayan Law Journal telah mengatakan bahawa s 23 Akta Tafsiran 1948 dan 1967 merupakan asas kepada doktrin ultra vires untuk menyemak sama ada undang-undang subsidiari telah melampaui skop dan lingkungan yang diberikan oleh akta ibu (lihat pada ms 79–80). Barangkali suai-manfaat jika dipetik apa yang dikatakan seterusnya oleh Profesor MP Jain:

As Lord Diplock pointed out in *McEldowney v Forde*, where the validity of subordinate legislation is challenged, the court has a three-fold task: *first, to determine the meaning of the words used in the Act of Parliament itself to describe the subordinate legislation which the delegate is authorized to make*; second, *to determine the meaning of the subordinate legislation itself* and, finally, *to decide whether the subordinate legislation complies with the description*. (Penekanan ditambah.)

[32] Berdasarkan nas undang-undang di atas, maka jelaslah bahawa undang-undang subsidiari tidak boleh melangkaui atau melampaui peruntukan akta ibu yang dibuat di bawahnya. Apa yang dimaksudkan dengan melangkaui dan melampaui akan bergantung pada:

(a) sama ada peruntukan-peruntukan dalam undang-undang subsidiari yang dipertikaikan jatuh dalam skop dan lingkungan kuasa yang diberikan oleh akta ibu;

(b) sama ada peruntukan-peruntukan dalam undang-undang subsidiari yang dipertikaikan adalah tidak konsisten dengan peruntukan akta ibu yang dibuat di bawahnya; dan

(c) sama ada peruntukan-peruntukan dalam undang-undang subsidiari telah melanggar sebarang hak fundamental atau sekatan atau batasan limitasi lain yang dikenakan oleh Perlembagaan Persekutuan. Dalam hal ini, tugas mahkamah bukan sahaja untuk menentukan peruntukan-peruntukan dalam undang-undang subsidiari selaras dengan akta ibu malah ianya perlu menentukan sama ada peruntukan-peruntukan dalam undang-undang subsidiari selaras dan tidak bercanggah dengan peruntukan-peruntukan dalam Perlembagaan Persekutuan, khususnya kebebasan fundamental yang dijamin dalam Bahagian II Perlembagaan Persekutuan.

[33] Selain itu, peruntukan dalam akta ibu yang memberikan kuasa ke atas mana-mana pihak berkuasa (eksekutif) untuk mengadakan undang-undang subsidiari mestilah ditafsirkan secara ketat. Ini terutamanya di mana undang-undang subsidiari tersebut mengenakan sebarang sekatan.

SAMA ADA PERINTAH 8 DAN 17 PERINTAH MPKB 2000 ADALAH ULTRA VIRES DENGAN S 72(7) APJ

Sama ada perintah 8 Perintah MPKB 2000 adalah ultra vires dengan s 72(7) APJ

[34] Merujuk kepada kedua-dua peruntukan undang-undang tersebut, mahkamah ini mendapati perintah 8 Perintah MPKB 2000 adalah berkenaan bayaran caj yang ditetapkan bagi tempat letak kereta bermeter. Manakala, s 72(7) APJ pula berkenaan kesalahan dan sabitan jika mana-mana pihak gagal mematuhi apa-apa perintah yang dibuat di bawah s 72 APJ.

[35] Perintah 8 Perintah MPKB 2000 adalah satu perintah yang dibuat di bawah s 72 APJ. Perkara ini jelas apabila mukadimah atau *preamble* Perintah MPKB 2000 menyatakan bahawa:

> Pada menjaiankan *kuasa-kuasa yang diberikan oleh Seksyen 72 Akta Pengangkutan Jalan* [Akta 333], Majlis Perbandaran Kota Bharu, sebagai pihak berkuasa yang berkenaan berhubung dengan mana-mana jalan yang terletak dalam kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu membuat perintah berikut; ... (Penekanan ditambah.)

[36] Justeru, keseluruhan s 72 APJ perlu diteliti sebagai peruntukan akta ibu

yang memberikan kuasa kepada pihak berkuasa tempatan (antara lainnya) untuk membuat perintah berkenaan tempat letak kereta dan tempat perhentian. Sebagaimana yang dibincangkan sebelum ini, penentuan perlu dibuat sama ada perintah 8 Perintah MPKB 2000 yang dipertikaikan jatuh dalam skop dan lingkungan kuasa yang diberikan oleh s 72 APJ dan bukan hanya menentukan keabsahannya berpandukan s 72(7) APJ semata-mata.

[37] Seksyen 72 APJ secara keseluruhannya memperuntukkan seperti berikut:

> 72 Mengadakan tempat letak kereta dan tempat perhentian
>
> (1) Mana-mana pihak berkuasa yang berkenaan atau badan awam boleh, *melalui perintah yang disiarkan dalam Warta mengadakan tempat letak kereta yang sesuai bagi kenderaan-kenderaan* atau tempat perhentian bagi kenderaan-kenderaan perkhidmatan awam atau kenderaan-kenderaan barangan mengikut Akta ini, dan bagi maksud itu boleh —
>
> (a) menggunakan mana-mana tanah yang boleh diperoleh atau diuntukkan dengan sah di sisi undang-undang bagi maksud itu; atau
>
> (b) melalui perintah itu membenarkan penggunaan mana-mana bahagian sesuatu jalan sebagai tempat letak kereta atau tempat perhentian bagi kenderaan-kenderaan perkhidmatan awam atau kenderaan-kenderaan barangan:
>
> Dengan syarat bahawa —
>
> (aa) tiada apa-apa perintah sedemikian boleh membenarkan penggunaan mana-mana bahagian suatu jalan hingga dengan tidak semunasabahnya menyekat akses ke mana-mana premis yang bersempadanan dengan jalan itu, atau penggunaan jalan itu oleh mana-mana orang yang berhak menggunakannya, atau hingga menjadikan suatu kacau ganggu;
>
> (bb) suatu perintah di bawah seksyen ini yang berhubungan dengan suatu jalan Persekutuan, atau yang menjejaskan kenderaan-kenderaan perkhidmatan awam atau kenderaan-kenderaan barangan tidak boleh dibuat tanpa persetujuan Menteri.
>
> (2) Pihak berkuasa yang berkenaan atau badan awam boleh mengambtl segala langkah yang perlu untuk menyesuaikan bagi kegunaan sebagai tempat letak kereta atau tempat perhentian bagi kenderaan-kenderaan perkhidmatan awam atau kenderaan-kenderaan barangan mana-mana tanah yang tidak menjadi sebahagian daripada sesuatu jalan yang boleh digunakan dengan rnudahnya bagi maksud itu.
>
> (3) Suatu perintah di bawah subseksyen (1) boleh menetapkan —
>
> (a) kenderaan-kenderaan atau kelas kenderaan-kenderaan yang boleh menggunakan tempat letak kereta atau perhentian itu dan tempoh selama mana dan syarat yang tertakluk kepadanya tempat letak kereta atau tempat perhentian itu boleh digunakan; dan

(b) caj, jika ada, yang akan dikenakan bagi menggunakan tempat letak kereta itu.

(4) *Jika apa-apa caj bagi menggunakan tempat letak kereta itu dikenakan atau dicadang hendak dikenakan menurut mana-mana perintah di bawah seksyen ini. perintah itu hendaklah menyatakan —*

(a) *tempat letak kereta yang ditetapkan untuk meninggalkan kenderaan-kenderaan*; dan

(b) *waktunya* (sama ada pada tiap-tiap masa atau di antara waktu tertentu) selama mana kenderaan-kenderaan boleh diletakkan di sesuatu tempat letak kereta, dan boleh selaniutnya membuat peruntukan dalam mana-mana perkara yang berikut bagi tempat letak kereta:

(aa) bilangan dan dimensi ruang yang hendak diadakan;

(bb) kedudukan yang kenderaan-kenderaan itu hendak dipandu masuk atau dibawa keluar;

(cc) cara bagaimana kenderaan-kenderaan itu hendak dipandu masuk atau dibawa keluar;

(dd) larangan atau sekatan kepada kenderaan-kenderaan lain yang menunggu di tempat letak kereta itu, sama ada dalam kedudukan yang tersebut di atas, atau di tempat lain;

(ee) kedudukan dalam mana kenderaan-kenderaan lain yang dibenarkan oleh perintah itu boleh menunggu di tempat letak kereta itu atau bagi apa-apa maksud yang dinyatakan dalam perintah itu boleh menunggu;

(ff) caj yang akan dilevi berkenaan dengan penggunaannya dan cara pemungutannya:

(gg) pengalihan daripada tempat itu dan penyimpanan selamat mana-mana kenderaan yang berkenaan dengannya terdapat pelanggaran terhadap, atau ketidakpatuhan kepada peruntukan perintah itu atau apa-apa kaedah yang dibuat di bawah Akta ini

(hh) pembinaan dan pemasangan apa-apa radas daripada jenis atau reka bentuk yang diluluskan oleh Menteri sama ada pada amnya atau secara khusus (yang akan diperihaikan sebagai 'meter letak kereta');

(ii) larangan atau sekatan bagi menjalankan apa-apa perdagangan atau kegiatan lain atau melakukan apa-apa perkara lain di dalamnya;

(jj) menunjukkan tempat letak kereta itu dengan cara isyarat lalulintas mengikut seksyen 77:

Dengan syarat bahawa tiada apa-apa jua dalam subseksyen ini boleh ditafsirkan sebagai menghendaki supaya diadakan di mana-mana tempat letak kereta ruang daripada saiz yang mencukupi bagi meletak mana-mana kenderaan tertentu.

(5) Suatu notis yang menyatakan isi perintah itu dan caj yang ditetapkan olehnya hendaklah didirikan dan disenggarakan oleh pihak berkuasa yang berkenaan itu di tempat letak kereta atau tempat perhentian tersebut, atau berdekatan dengannya.

(6) Tidak sah di sisi undang-undang bagi pemandu mana-mana kenderaan atau mana-mana orang yang diambil kerja berkaitan dengannya untuk berulang-alik mencari sewa atau mengambil penumpang-penumpang untuk sewa atau upah semasa mana-mana kenderaan berada di tempat letak kereta yang masih tidak diwartakan sebagai suatu tempat perhentian untuk kenderaan-kenderaan perkhidmatan awam dan mana-mana orang yang bertindak dengan melanggar subseksyen ini adalah melakukan suatu kesalahan.

(7) Jika mana-mana orang melanggar atau gagal mematuhi sesuatu perintah yang dibuat di bawah seksyen ini tanpa sebab yang sah maka dia adalah melakukan suatu kesalahan dan apabila disabitkan boleh didenda tidak melebihi tiga ratus ringgit.

[38] Apabila keseluruhan s 72 APJ ini diteliti, maka jelaslah bahawa perintah 8 Perintah MPKB 2000 adalah tidak ultra vires dengan s 72 APJ. Isu ini seharusnya tidak timbul sama sekali atau non starter. Seksyen 72 APJ terutamanya s 72(4) dan s 72(4)(ff) membenarkan pembayaran caj ditetapkan oleh pihak berkuasa tempatan (antara lainnya) bagi tempat letak kereta yang dikehendaki.

[39] Bagi menyokong kesimpulan ini, selain daripada nas-nas undang yang dibincangkan di atas berkenaan doktrin ultra vires, rujukan juga boleh dibuat kepada kenyataan Lord Diplock dalam kes *F Hoffmann La Roche and Co A G v Secretary of State for Trade and Industry* [1974] 2 All ER 1128 yang menyatakan pada ms 1154 bahawa:

All that can usefully be said is that the presumption that subordinate legislation is intra vires prevails in the absence of rebuttal

[40] Selanjutnya dalam buku GP Singh, *Principles of Statutory Interpretation* (Edisi ke-14, Lexis Nexis, 2016) telah menjelaskan seperti berikut pada ms 1078:

In considering the vires of subordinate legislation one should start with the presumption that it is intra vires, The principle means that if sub-ordinate legislation under consideration is open to two constructions, one of which would make it bad and the other good, the courts must adopt that construction which makes it good. The court thus can read down a general provision to avoid its being declared ultra vires.

[41] Dalam hal ini, perintah 8 Perintah MPKB 2000 bukan sahaja tidak terdedah kepada dua tafsiran yang berbeza, namun ianya adalah jelas berkenaan pembayaran caj yang boleh ditetapkan oleh pihak berkuasa tempatan (antara lainnya) bagi tempat letak kereta. Ianya selaras dan konsisten dengan peruntukan dalam akta ibu yang dibuat di bawahnya iaitu s 72(4) dan s 72(4)(ff) APJ (khasnya).

Sama ada perintah 17 Perintah MPKB 2000 adalah ultra vires dengan s 72(7) APJ

[42] Mahkamah ini telah meneliti kedua-dua peruntukan ini dan mendapati ianya berkenaan dengan tindakan yang boleh diambil oleh pihak berkuasa tempatan (antara lainnya) kepada sesiapa yang melanggar atau gagal mematuhi sesuatu perintah yang dibuat di bawah s 72 APJ yang dalam konteks perintah 17 Perintah MPKB 2000 ialah Perintah MPKB 2000 itu sendiri.

[43] Seperti yang telah dinyatakan sebelum ini, Perintah MPKB 2000 ialah satu perintah yang dibuat di bawah s 72 APJ. Pekara ini jelas dinyatakan dalam mukadimah atau *preamble* Perintah MPKB 2000 itu sendiri.

[44] Dalam keadaan ini, berdasarkan prinsip undang-undang bagi doktrin ultra vires yang telah dibincangkan sebelum ini, tugas mahkamah adalah untuk meneliti keseluruhan s 72 APJ sebagai peruntukan dalam akta ibu yang memberikan kuasa kepada pihak berkuasa tempatan (antara lainnya) untuk membuat perintah berkenaan tempat letak kereta dan tempat perhentian, dan seterusnya menentukan sama ada peruntukan dalam perintah 17 Perintah MPKB 2000 jatuh dalam skop dan lingkungan kuasa yang diberikan oleh s 72 APJ.

[45] Apabila diteliti, ianya adalah sangat jelas bahawa perintah 17 Perintah MPKB 2000 sebenarnya ultra vires dengan s 72(7) APJ. Ianya adalah cukup terang apabila tiada sebarang peruntukan dalam keseluruhan s 72 APJ yang membenarkan pihak berkuasa tempatan untuk membuat sebarang peruntukan berkenaan pengapitan roda kereta bagi kesalahan meletak kenderaan dalam kawasan tempat letak kereta dengan keadaan caj pembayaran (untuk letak kereta) telah tamat waktu.

[46] Dalam erti kata lain, tiada mana-mana peruntukan dalam s 72 APJ yang membenarkan pengapitan roda kereta bagi mana-mana orang yang melanggar perintah yang dibuat di bawah s 72 APJ. Seksyen 72 APJ khususnya s 72(7) APJ telah menyatakan dengan jelas dan terang bahawa pelanggaran mana-mana perintah yang dibuat di bawah s 72 APJ tanpa sebab yang sah, merupakan suatu kesalahan dan apabila disabitkan boleh didenda tidak melebihi tiga ratus ringgit. Selari dengan perkara ini, perintah 30 Perintah MPKB 2000 memperuntukkan bahawa:

> 30. Penalti
>
> Mana-mana orang yang melanggar mana-mana peruntukan perintah ini adalah melakukan suatu kesalahan dan boleh apabila disabitkan dikenakan denda tidak melebihi tiga ratus ringgit.

[47] Selain boleh mendenda tidak melebihi tiga ratus ringgit dibawah s 72(7) APJ, pihak berkuasa tempatan juga mempunyai kuasa untuk mengalihkan kereta dari tempat letak kereta dan menyimpannya dengan selamat kepada mana-mana orang yang melanggar perintah yang dibuat di bawah s 72 APJ atau apa-apa kaedah yang dibuat di bawah Akta APJ. Ini jelas dinyatakan dalam s 72(4)(gg) APJ seperti berikut:

> 72 Mengadakan tempat letak kereta dan tempat perhentian
>
> (1)–(3)
>
> (4) *Jika apa-apa caj bagi menggunakan tempat letak kereta itu dikenakan atau dicadang hendak dikenakan menurut mana-mana perintah di bawah seksyen ini, perintah itu hendaklah menyatakan … dan boleh selaniutnya membuat peruntukan dalam mana-mana perkara yang berikut bagi tempat letak kereta*:
>
> …
>
> (gg) *pengalihan daripada tempat itu* dan *penyimpanan selamat* mana-mana kenderaan yang berkenaan dengannya terdapat pelanggaran terhadap, atau *ketidakpatuhan kepada peruntukan perintah itu atau apa-apa kaedah yang dibuat di bawah Akta ini*. (Penekanan ditambah.)

[48] Selari dengan s 72(4)(gg) APJ, perintah 16 Perintah MPKB 2000 telah memperuntukkan berkenaan pengalihan kereta.

[49] Isunya timbul apabila perintah 17 Perintah MPKB 2000 memperuntukkan sesuatu yang tidak dibenarkan atau tidak dinyatakan oleh peruntukan akta ibu yang dibuat dibawahnya iaitu s 72 APJ. Hal ini telah membawa kepada satu keadaan 'the stream rise above its source' seperti kata-kata yang digunakan oleh Mahkamah Persekutuan dalam kes *Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai & Anor v Muziadi bin Mukhtar*.

[50] Malah apabila diteliti juga, s 72 APJ adalah satu seksyen yang agak terperinci yang membutirkan setiap perkara berkenaan tempat letak kereta dan tempat perhentian. Namun dalam keadaan yang begitu terperinci, tidak ada sebarang peruntukan berkenaan pengapitan roda kereta dalam s 72 APJ sedangkan ada peruntukan lain di bawah APJ yang telah memperuntukkan berkenaan pengapitan roda kereta dalam keadaan-keadaan yang tertentu. Bagi perihal ini, rujukan boleh dibuat kepada keputusan Mahkamah Persekutuan baru-baru ini dalam *Tenaga Nasional Bhd v Majlis Daerah Segamat* [2022] 2 MLJ 119 yang menyebut bahawa:

> [78] Apart from that, *we are of the view that the Parliament's omission to include the term 'machinery' in the definition of 'building' in s 2 of the LGA 1976. when it included the term 'machinery' in several other provisions in the LGA 1976, is significant*. For example, the word 'machinery' appears more than once in the definition of 'annual

A value' in s 2 of the LGA 1976. This confirms that the word 'machinery' is not something beyond the Parliament's purview at the time the LGA 1976 was enacted. *Hence, when the Parliament has employed a term or phrase in one place and excluded it in another, it should not be implied where excluded*. Thus, the only fair conclusion to be made is that Parliament deliberately excludes the word machinery from the
B definition of 'building' in s 2 of the LGA 1976. On this point, reference may be made to the dicta of Supreme Court of California in *People v Buycks* 5 Cal 5th 857, where the court stated as follows: ...

[79] We venture to say that this is another reason why the word structure cannot be referred to machinery. If machinery was intended to be included, *given the style and*
C *the nature of the definition* of the 'building' *which is descriptive and detailed in nature, one would expect to find the big item like 'machinery' in the body of the definition of 'building' itself*. (Penekanan ditambah.)

D **[51]** Malah, seperti yang dibincangkan sebelum ini, dalam kes *Palm Oil Research and Development Board Malaysia and anor v Premium Vegetable Oils Sdn Bhd and another appeal,* undang-undang subsidiari mestilah ditafsirkan secara ketat dan tegas terutamanya apabila undang-undang subsidiari tersebut mengenakan sebarang sekatan. Dalam kes ini, pemilik kenderaan bukan sahaja
E perlu menjelaskan kompaun atas kesalahan yang dilakukan, malah roda kereta mereka diapit dan sebagai tambahan perlu membayar RM110 untuk membuka pengapit roda berkenaan. Sedangkan, peruntukan akta ibu yang membenarkan pihak berkuasa tempatan untuk membuat perintah berkenaan tempat letak kereta iaitu s 72 APJ tidak memperuntukkan sebarang
F peruntukan berkenaan pengapitan roda.

[52] Oleh itu, adalah jelas bahawa perintah 17 Perintah MPKB 2000 sebenarnya ultra vires dengan s 72 APJ itu sendiri dan bukan s 72(7) APJ semata-mata.

G

SAMA ADA PERINTAH 17 MPKB 2000 TELAH DIBUAT DENGAN KUASA MENTERI MENGIKUT S 66(1)(rr) APJ

[53] Pihak responden membangkitkan dua hujahan berkenaan s 66(1)(rr)
H APJ. Pertama sekali, responden menghujahkan bahawa kuasa Menteri untuk membuat kaedah di bawah s 66(1)(rr) APJ ini telah diwakilkan oleh Menteri kepadanya sebagai pihak berkuasa tempatan. Justeru, responden mempunyai kuasa untuk membuat kaedah atau perintah berkaitan pengapitan roda kereta di bawah s 66(1)(rr) APJ. Responden telah menghujahkan bahawa:

I

13. Responden menghujahkan bahawa tindakan mengunci tayar kereta Pemohon yang telah dibuat selaras dengan Perintah 8 dibaca bersama Perintah 17 PPJ (LKB)(MPKB) 2000 adalah pada sepanjang masa memenuhi/'in compliance' Akta Pengangkutan Jalan 1987 (APJ 1987) sebagai seorang Pihak Berkuasa Tempatan (PBT) iaitu 'an appropriate authority' sebagaimana Perisytiharan di bawah Seksyen

58 Ordinan Lalulintas Jalan 1958 dan Pemberian Kuasa di bawah Seksyen 147(1) Ordinan yang sama telah diberikan kepada responden sebagai 'appropriate authority' sebagaimana maksud Seksyen 58 tersebut oleh Menteri Pengangkutan di bawah Seksyen 66(1)(rr) APJ 1987. Maka, ini jelas membuktikan bahawa responden telah diberi kuasal/'delegated' oleh Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan dan juga Menteri Pengangkutan yang berkenaan pada ketika itu dan bahawasanya responden telah menjalankan kuasanya, pada sepanjang masa, selaras dengan kuasa yang diberikan di bawah peruntukan undang-undang yang sah.

[54] Untuk menyokong hujahan ini, responden telah merujuk kepada beberapa siri dokumen rundingan, perbincangan dan persetujuan (lihat eksh C Rekod Rayuan Jld 2A ms 187–209) yang telah diadakan antara pihak responden dengan Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan bagi menggubal dan melaksanakan undang-undang subsidiari yang berkaitan dengan jalan-jalan di bawah bidang kuasa pihak responden (termasuk kawasan yang menjadi pertikaian dalam kes semasa) sebagai pihak berkuasa berkenaan atau 'appropriate authority' yang telah diberikan kuasa delegasi/perwakilan oleh Menteri tersebut.

[55] Sebelum menjawab hujahan ini, terlebih dahulu rujukan boleh dibuat kepada s 66(1)(rr) APJ yang memperuntukkan seperti yang berikut:

66 Kaedah-kaedah

(1) *Menteri boleh membuat kaedah-kaedah bagi apa-apa maksud di mana kaedah-kaedah boleh dibuat di bawah Bahagian ini* dan bagi menetapkan apa-apa yang boleh ditetapkan di bawah Bahagian ini dan pada amnya mengenai pembinaan, penyenggaraan, penggunaan, usia dan kelengkapan kenderaan-kenderaan motor dan syarat yang menurutnya kenderaan motor itu boleh digunakan, dan selainnya bagi maksud menguatkuasakan Bahagian ini dan khususnya, tetapi dengan tidak menjejaskan keluasan makna peruntukan yang terdahulu boleh membuat kaedah-kaedah:

...

(rr) *bagi mengadakan peruntukan bagi penggunaan pengapit roda* atau kelengkapan lain berkenaan dengan kesalahan meletak kereta tertentu, jenis pengapit roda atau kelengkapan lain yang hendak digunakan, cara pengunaannya dan fi yang akan dikenakan berkenaan dengan penahanan sesuatu kenderaan motor berbangkit daripada penggunaan pengapit roda *fi yang akan dikenakan berkenaan dengan penahanan sesuatu kenderaan motor berbangkit daripada penggunaan pengapit roda*. (Penekanan ditambah)

[56] Ringkasnya, s 66(1)(rr) APJ ini ialah satu peruntukan yang memberi kuasa atau 'enabling provision' yang memberikan kuasa kepada Menteri Pengangkutan antara lainnya untuk mengadakan peruntukan bagi penggunaan pengapit roda atau kelengkapan lain berkenaan dengan kesalahan meletak kereta tertentu, jenis pengapit roda atau kelengkapan lain yang hendak

digunakan, cara penggunaannya dan fi yang akan dikenakan berkenaan dengan penahanan sesuatu kenderaan motor berbangkit daripada penggunaan pengapit roda.

[57] Hujahan responden ialah kuasa Menteri untuk membuat kaedah di bawah s 66(1)(rr) APJ ini telah diwakilkan oleh Menteri kepadanya sebagai pihak berkuasa tempatan.

[58] Bagi menjawab hujahan ini, rujukan boleh dibuat kepada s 3A(3A) APJ yang memperuntukkan seperti berikut:

> 3A. Pemberikuasaan kepada Datuk Bandar, Yang Dipertua Majlis Perbandaran, Pengerusi Majlis Perbandaran, pegawai Majlis Bandaraya atau Majlis Perbandaran, dsb.
>
> (1)–(3) ...
>
> (3A) *Menteri boleh, melalui perintah yang disiarkan dalam Warta*, apabila dibuat permohonan oleh Yang Dipertua Majlis Perbandaran atau Pengerusi Majlis Perbandaran, *memberi kuasa kepada Yang Dipertua Majlis Perbandaran*, Pengerusi Majlis Perbandaran dan pegawai atau orang dalam perkhidmatan Majlis Perbandaran itu *untuk menjalankan kuasa yang diberikan dan melaksanakan tugas yang dikenakan oleh Akta ini* ke atas Yang Dipertua Majlis Perbandaran, Pengerusi Majlis Perbandaran atau warden lalu lintas, mengikut mana-mana yang berkenaan. (Penekanan ditambah.)

[59] Seksyen 3A(3A) APJ ini menjelaskan bahawa, Menteri (boleh *melalui pewartaan* setelah adanya permohonan, memberikan kuasa, antara lain, kepada pihak berkuasa tempatan untuk melaksanakan kewajipan di bawah APJ. Dalam konteks kes semasa, responden perlu buktikan bahawa Menteri telah memberikan persetujuan melalui warta untuk responden mengadakan kaedah di bawah s 66(1)(rr).

[60] Pihak responden tidak mengemukakan apa-apa warta yang menyatakan bahawa Menteri telah memberikan kuasa kepadanya untuk melaksanakan kewajipan di bawah APJ terutamanya untuk responden mengadakan kaedah di bawah s 66(1)(rr) APJ. Apa yang dirujuk dan dikemukakan oleh responden hanyalah surat-menyurat (lihat lampiran 17 ms 19–22), yang, antara lainnya, menyatakan bahawa Menteri bersetuju untuk responden mengadakan Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985. Berdasarkan persetujuan Menteri untuk responden mengadakan Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985, responden menghujahkan bahawa Menteri telah memberikan kuasa kepadanya bagi mengadakan kaedah di bawah s 66(1)(rr) APJ.

[61] Lanjutan daripada surat-surat ini, responden seterusnya menghujahkan

bahawa:

> 22. Selanjutnya responden menghujahkan bahawa *Seksyen 128 Akta Pengangkutan Jalan 1987 adalah terpakai dalam kes semasa iaitu berkenaan Pemansuhan Ordinan Lalu Lintas 1958 iaitu bagi suatu undang-undang subsidiari yang telah dibuat di bawah Ordinan yang telah dimansuhkan kecuali jika berkaitan dengan perlesenan kenderaan komersial adalah kekal berkuatkuasa kecuali sekiranya ianya dipinda atau dibatalkan. Oleh yang demikian, adalah dihujahkan bahawa undang-undang subsidiari ie PPJ (LKB) (MPKB) 2000 yang telah digubal di bawah Ordinan tersebut (tidak berkaitan dengan perlesenan kenderaan komersial) adalah KEKAL BERKUATKUASA kecuali sekiranya telah dipinda atau dibatalkan sahaja yang mana tidak berlaku dalam kes semasa*. (Penekanan ditambah.)

[62] Dengan hormatnya, hujahan responden di atas adalah jauh tersasar daripada s 128 APJ itu sendiri. Seksyen 128 APJ menyatakan bahawa:

> 128. Pemansuhan, peralihan dan kecualian
>
> (1) *Ordinan Lalu lintas Jalan 1958* [Ord No 49 tahun 1958] dan Perintah Pengubahsuaian Undang-Undang (Ordinan Lalu lintas Jalan) (Perluasan dan Pengubahsuaian) 1984 [PU(A) 136/1984] setakat yang ia tidak berhubungan dengan pelesenan kenderaan perdagangan adalah dengan ini *dimansuhkan*:
>
> *Dengan syarat bahawa segala perundangan subsidiari yang dibuat di bawah Ordinan yang dimansuhkan setakat yang ia tidak berhubungan dengan pelesenan kenderaan perdagangan hendaklah disifatkan telah dibuat di bawah Akta ini dan hendaklah terus berkuat kuasa sehingga dipinda atau dibatalkan di bawahnya*:
>
> > Dengan syarat selanjutnya bahawa apa-apa perakuan, lesen, permit plat, tanda, perakuan pendaftaran atau apa-apa dokumen lain yang berkenaan dengan sesuatu kenderaan motor, atau apa-apa kekurangan fi atau apa-apa pengecualian, yang dikeluarkan atau diberikan di bawah Ordinan yang dimansuhkan dan berkuat kuasa sebelum sahaja Akta ini mula berkuat kuasa, hendaklah, setakat yang pengeluaran atau pemberian itu tidak berlawanan dengan Akta ini, disifatkan telah dikeluarkan atau diberikan di bawah Akta ini dan hendaklah terus berkuat kuasa sehingga ia habis tempoh, atau diubahkan, dipinda atau dibatalkan di bawahnya.
>
> (2) Jika apa-apa rayuan berkenaan dengan sesuatu keputusan yang dibuat di bawah Ordinan yang dimansuhkan masih belum selesai sebelum apa-apa pihak berkuasa atau mahkamah atau apabila apa-apa hak untuk merayu berkenaan dengan keputusan itu telah terakru, presiding berkenaan dengan rayuan itu atau berkenaan dengan apa-apa rayuan di bawah hak merayu yang terakru hendaklah diteruskan atau diadakan, mengikut mana yang berkenaan, di bawah Akta ini seolah-olah berkenaan dengan keputusan di bawah Akta ini, tertakluk kepada segala arahan yang pihak berkuasa atau mahkamah, mengikut mana yang berkenaan, menyifatkannya layak atau suai manfaat untuk memberi dalam perkara itu.

[63] Berdasarkan s 128 APJ di atas, isunya bukan sama ada Perintah MPKB 2000 kekal berkuat kuasa atau tidak tetapi sama ada Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985 kekal berkuat kuasa

A atau tidak dengan tergubalnya APJ. Hal ini kerana Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985 yang sebenarnya dibuat di bawah Ordinan Lalulintas Jalan 1958 dan bukannya Perintah MPKB 2000. Perintah MPKB 2000 ialah satu perintah yang di buat dibawah APJ dan ianya hanya mula berkuat kuasa pada 21 Disember 2000.

B

[64] Isu sama ada Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985 kekal berkuat kuasa atau tidak terjawab dalam perintah 33 Perintah MPKB 2000 yang memansuhkan Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985. Dengan
C termansuhnya Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985, maka menurut proviso s 128(1) APJ, ianya tidak lagi berkuat kuasa. Dalam erti kata lain dan dalam konteks proviso s 128(1) APJ, Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985 hanya berkuat kuasa sehingga Perintah MPKB 2000 berkuat kuasa.

D

[65] Justeru, surat-surat yang dirujuk oleh responden berkenaan Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985 yang dihujahkan mendapat kelulusan Menteri tidak membawa sebarang maksud
E dengan termansuhnya Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985.

[66] Oleh yang demikian, beban pembuktian terletak atas pihak responden untuk membuktikan bahawa Menteri telah memberikan kuasa kepadanya bagi
F mengadakan kaedah di bawah s 66(1)(rr) APJ, sebagaimana yang diperuntukkan di bawah s 103 Akta Keterangan 1950.

[67] Walaupun perayu secara amnya mempunyai beban untuk membuktikan kesnya di bawah ss 101 dan 102 Akta Keterangan 1950, namun
G apa yang perayu perlu buktikan adalah sesuatu yang bukan dalam pengetahuannya dan satu fakta negatif (*negative fact*), Dalam erti kata lain, perayu perlu membuktikan yang tidak ada sebarang kebenaran daripada Menteri untuk memberikan kuasa kepada pihak responden bagi menggubal kaedah menerusi s 66(1)(rr) APJ. Ianya agak tidak munasabah bagi perayu
H untuk membuktikan sesuatu yang tidak wujud. Jadi dalam kes ini, pihak responden mempunyai beban untuk membuktikan bahawa Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan telah memberikan kuasa kepadanya bagi mengadakan kaedah di bawah s 66(1)(rr) APJ.

I **[68]** Perkara ini selaras dengan keputusan Mahkamah Persekutuan dalam kes *Rosliza bt Ibrahim v Kerajaan Negeri Selangor & Anor* [2021] 2 MLJ 181 yang memutuskan bahawa:

> [37] Applying ss 101 and 102 of the Evidence Act 1950 and s 41 of the Specific Relief Act 1950 squarely to this case, as it is the plaintiff who seeks to establish that

she is illegitimate, she fails if she cannot prove evidence to that effect.

[38] However, *the peculiar point in this case is that to meet the legal burden of her claim, the plaintiff bears the task of proving a negative fact. In other words, she is required to prove that a marriage between her biological parents does not exist*. Legitimacy and marriage are constructs of the law, meaning, *they do not exist unless the law says they do. it is rather illogical and onerous to expect the plaintiff to prove that something does not exist especially a thing which can only exist if in the first place it was created by law*. Speaking rhetorically, assuming that the plaintiff cannot prove that her biological parents were unmarried at the time of her birth, does that automatically entitle the court to assume that they were married? That appears to be an incoherent application of the law.

[39] In this context, s 103 of the Evidence Act 1950 is relevant. It provides as follows:

> *The burden of proof as to any particular fact lies on that person who wishes the court to believe in its existence, unless it is provided by any law that the proof of that fact shall lie on any particular person*.

[40] The rival contention by the defendants is that the plaintiff's parents were married at the time of her birth. That is in essence the 'particular fact' the defendants expect this court to believe. And taking what was said earlier that marriage is a legal construct, it appears more legally coherent to expect the defendants to bear the burden to prove affirmatively the marriage than to expect the plaintiff to disprove it. *Therefore, to resolve the burden of proof issue, reading ss 101, 102 and 103 of the Evidence Act 1950 together, the legal burden remains on the plaintiff to prove to some degree that there is merit in her claim that she is illegitimate*. She does this by adducing evidence of doubt, on a balance of probabilities, as to whether Ibrahim and Yap Ah Mooi were married. *Once sufficient evidence is established to that effect, the legal burden shifts to the defendants to establish affirmatively that the said persons were married as that is a fact which they assert in rebuttal*. (Penekanan ditambah.)

[69] Dalam kes semasa, seperti yang dikatakan sebelum ini, pihak responden bergantung sepenuhnya pada beberapa surat-menyurat bagi menyokong hujahan mereka yang Menteri telah memberikan kuasa kepadanya bagi mengadakan kaedah di bawah s 66(1)(rr) APJ. Namun, seperti yang dibincangkan di atas, surat-surat ini tidak membawa apa-apa maksud kerana surat-surat ini hanya menyatakan bahawa Menteri bersetuju untuk responden mengadakan Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985. Itu sahaja dan Perintah (Tempat Letak Kereta) Kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu 1985 ini juga kemudiannya telah dimansuhkan pada tahun 2000 dengan tergubalnya Perintah MPKB 2000. Selain itu, s 3A(3A) APJ juga menghendaki Menteri untuk memberikan kebenaran melalui perintah yang disiarkan dalam warta, namun tidak ada sebarang warta yang dikemukakan. Hanya surat-menyurat sahaja dikemukakan.

[70] Oleh yang demikian, dalam keadaan ini, kesimpulan yang paling munasabah adalah untuk mempercayai bahawa Menteri tidak memberikan kuasa kepada responden (perwakilan kuasa) bagi responden mengadakan kaedah dibawah s 66(1)(rr) APJ.

[71] responden seterusnya menegaskan bahawa perintah 17 Perintah MPKB 2000 digubal dan dikuatkuasakan menerusi kaedah di bawah s 66(1)(rr) APJ. responden menghujahkan seperti berikut:

> 21. Oleh itu, responden adalah jelasnya dihujahkan pada sepanjang masa telah diberikan kuasa oleh Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan untuk mengunci tayar di bawah Perintah 17 yang telah digubai selaras dengan APJ 1987 (Seksyen 48(2) dan Seksyen 66(1)(rr) secara spesifiknya) bagi kesalahan yang dilakukan oleh Pemohon iaitu kesalahan di bawah Perintah 8: meletak kereta/menunggu di luar tempat letak kereta dan membolehkan tindakan kunci tayar dikuatkuasakan di bawah Perintah 17(1) tersebut oleh responden sebagai PBT — 'appropriate authority'.
>
> ...
>
> 32. ... Maka, kami hujahkan bahawa amat jelas sekali Perintah 8, 17 dan 29 PPJ (LKB)(MPKB) 2000 tersebut adalah terpakai terhadap Pemohon. Perintah 17 (yang diaubal sebagai undang-undang subsidiari melalui perwakilan kuasa oleh Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan selaras dengan Seksyen 66(1)(rr) APJ 1987 bagi maksud 'tindakan mengunci tayar') tersebut telah memberi kuasa kepada pihak responden bagi menahan kereta Pemohon daripada bergerak dengan mengunci tavar menggunakan alat yang difikirkan patut oleh responden setelah Pemohon gagal mematuhi Peraturan 8 tersebut. Oleh itu, tindakan kunci tayar yang dilakukan oleh pihak responden adalah selaras dengan Perintah 8 & 17(1) yang telah digubai secara konsisten berdasarkan APJ 1987 dan Akta 1976 dan ianya merupakan by-laws yang sah dan selari dengan akta induk ie APJ 1987, pada sepanjang masa. Pihak responden adalah dihujahkan telah menjalankan tugasnya secara suci hati mengikut kuasa yang diberikan oleh undang-undang yang sah pada hah tersebut'.

[72] Hujahan responden ini boleh disangkal dengan dua jawapan. Jawapan yang pertama terletak pada mukadimah atau *preamble* Perintah MPKB 2000 itu sendiri. Sungguhpun ada perwakilan kuasa oleh Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan untuk responden membuat perintah berkaitan s 66 APJ seperti yang responden hujahkan, mukadimah atau *preamble* Perintah MPKB 2000 jelas menyatakan bahawa responden menggubal Perintah MPKB 2000 ini dalam menjalankan kuasa-kuasa yang diberikan kepadanya oleh s 72 APJ sahaja. Seksyen 66 APJ langsung tidak disebut atau *recite* dalam mukadimah atau *preamble* Perintah MPKB 2000. Ianya hanya menyatakan bahawa:

> Pada menjalankan kuasa-kuasa yang diberikan oleh Seksyen 72 Akta Pengangkutan Jalan [Akta 333], Majlis Perbandaran Kota Bharu, sebagai pihak berkuasa yang berkenaan berhubung dengan mana-mana jalan yang terletak dalam kawasan Majlis Perbandaran Kota Bharu membuat perintah berikut:

[73] Jawapan yang kedua ialah s 66 APJ hanyalah peruntukan yang memberikan kuasa atau 'enabling provision' dan bukannya peruntukan substantif. Justeru, Menteri perlu mengadakan satu perintah yang khusus untuk menguatkuasakan peruntukan dalam s 66 APJ. Berkait perkara ini, Suriyadi FCJ dalam kes *Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan v Victoria Jayaseele Martin and another appeal* mengatakan seperti berikut:

> [107] Section 59(2) is an enabling provision to make rules. Rules by their very nature, are meant to be facilitative of a substantive right conferred by a parent Act, and not meant to whittle down the operation of the relevant provision of an Act.

[74] Sejajar dengan s 66(1)(rr) APJ, Menteri telah mengadakan Kaedah-Kaedah Pengangkutan Jalan (Fi Bagi Pengapitan, Pengalihan dan Penahanan Kenderaan Motor) 2012, responden menghujahkan bahawa Kaedah Pengapitan 2012 ini memberikan kuasa kepada responden untuk melaksanakan kuasa mengapit kereta perayu.

[75] Namun apabila Kaedah Pengapitan 2012 ini diteliti, dua pemerhatian boleh dibuat. Yang pertama Kaedah Pengapitan 2012 ini hanya membuat kaedah berkenaan pembayaran fi bagi pengapitan, pengalihan atau penahanan kenderaan motor. Keduanya, Kaedah Pengapitan 2012 hanya diperuntukkan untuk keadaan-keadaan di bawah s 48, 64 dan 65 APJ sahaja. Dalam kata lain, Perintah Pengapitan 2012 ini tidak terpakai kepada seksyen 72 APJ. Kaedah 2 Kaedah Pengapitan 2012 menyatakan bahawa:

> 2. Fi
>
> Pemunya berdaftar kenderaan motor atau orang yang menjaga suatu kenderaan motor hendaklah membayar fi bagi pengapitan, pengalihan atau penahanan kenderaan motor sebagaimana yang dinyatakan dalam Jadual jika kenderaan motor itu *diapit, dialih atau ditahan di bawah* seksyen 48, 64 dan 65 Akta, mengikut mana-mana yang berkenaan. (Penekanan ditambah).

[76] Rasional di sebalik batasan pemakaian Kaedah Pengapitan 2012 kepada ss 48, 64 dan 65 APJ sahaja terkandung dalam tiga seksyen ini sendiri. Hal ini kerana hanya tiga seksyen ini sahaja yang memberikan kuasa kepada pihak berkuasa tempatan (antara lainnya) untuk mengapit atau menahan mana-mana kereta dalam keadaan-keadaan yang dinyatakan dalam tiga seksyen ini. Secara spesifiknya, hanya s 48 APJ sahaja yang membenarkan, antara lain, pihak berkuasa tempatan untuk mengapit roda kereta. Manakala, ss 64 dan 65 APJ membenarkan, antara lain, menahan sesuatu kereta di sesuatu tempat.

[77] Justeru, hujahan responden bahawa perintah 17 Perintah MPKB 2000 digubal dan dikuatkuasakan menerusi kaedah di bawah s 66(1)(rr) APJ adalah tidak berasas.

A SAMA ADA PIHAK BERKUASA TEMPATAN MEMPUNYAI KUASA UNTUK MENGAPIT RODA KERETA DI BAWAH APJ BAGI KESALAHAN MELETAK KENDERAAN DI KAWASAN TEMPAT LETAK KERETA DALAM KEADAAN CAJ PEMBAYARAN TAMAT TEMPOH

B

[78] Kami berpendapat, isu utama dalam rayuan ini adalah berkenaan kuasa responden sebagai pihak berkuasa tempatan untuk mengapit roda kereta di tempat letak kereta bagi kesalahan 'meletak kenderaan dengan tidak membayar caj yang ditetapkan' di bawah perintah 8 Perintah MPKB 2000.

C

[79] Dalam kes ini, perayu telah ditawarkan kompaun sebanyak RM10 yang perlu dibayar dalam tempoh 14 hari bagi kesalahan di atas. Namun, responden juga telah mengapit dan mengunci roda kereta perayu dan menuntut bayaran sebanyak RM110 bagi tujuan membuka kunci tayar berkenaan.

D

[80] Perkara ini membawa kepada persoalan utama sama ada pihak berkuasa tempatan mempunyai kuasa untuk mengapit roda kereta di bawah peruntukan substantif APJ. Jika jawapannya adalah afirmatif, persoalan seterusnya adalah, dalam keadaan atau kesalahan apakah yang pihak berkuasa tempatan mempunyai kuasa untuk mengapit roda kereta.

E

Kuasa untuk mengapit roda kereta di bawah APJ

F **[81]** Setelah meneliti APJ, kami berpandangan bahawa APJ membenarkan pihak berkuasa tempatan untuk mengapit roda kereta di bawah s 48(2) APJ sahaja. Perkataan 'apit' di APJ hanya terdapat di bawah s 48 dan s 66(1)(rr) APJ sahaja. Dalam erti kata lain, perkataan 'apit' hanya diguna pakai dalam s 48 dan s 66(1)(rr) APJ sahaja.

G

[82] Seksyen 48 APJ ialah peruntukan substantif yang memberikan kuasa kepada pihak berkuasa tempatan (antara lainnya) untuk mengapit roda kereta. Manakala, s 66 APJ ialah peruntukan yang memberikan kuasa atau 'enabling provision' yang memberikan kuasa kepada Menteri antara lainnya untuk mengadakan peruntukan bagi penggunaan pengapit roda atau kelengkapan lain berkenaan dengan kesalahan meletak kereta tertentu, jenis pengapit roda atau kelengkapan lain yang hendak digunakan, cara penggunaannya dan fi yang akan dikenakan berkenaan dengan penahanan sesuatu kenderaan motor berbangkit daripada penggunaan pengapit roda (s 66(1)(rr) APJ).

H

I **[83]** Seksyen 48(2) APJ memperuntukkan seperti berikut:

> 48. Galangan disebabkan kenderaan di jalan
>
> (1) ...

(2) Jika mana-mana pemandu sesuatu kenderaan motor *menyebabkan* atau membenarkan kenderaan motor itu dihentikan di mana-mana jalan dalam apa-apa kedudukan atau apa-apa keadaan atau apa-apa hal keadaan yang mungkin menyebabkan *bahaya, galangan atau kesusahan tidak berpatutan* kepada pengguna jalan yang lain atau kepada lalu lintas, seorang pegawai polis, pegawai pengangkutan jalan atau *mana-mana pihak berkuasa yang berkenaan boleh mengapit roda kenderaan motor itu* atau mengalihkan atau menyebabkan supaya dialih kenderaan motor itu ke mana-mana jalan lain atau mana-mana lokasi atau tempat lain sebagaimana yang dinyatakan dalam suatu notis dan ditinggalkan di situ atas risiko pemunya. (Penekanan ditambah.)

[84] Seksyen 48(2) APJ merupakan peruntukan baharu di bawah s 48 APJ dan tidak terdapat pada s 48 APJ yang asal. Seksyen 48(2) APJ telah dimasukkan ke dalam s 48 APJ menerusi s 20 Akta Pengangkutan Jalan (Pindaan) 2011 (Akta A1391). Timbalan Menteri Pengangkutan I pada ketika itu, Datuk Abdul Rahim bin Bakri semasa membentangkan Akta A1391 sepertimana yang dilaporkan dalam Penyata Rasmi Parlimen (Dewan Rakyat) bertarikh 14 Disember 2010 telah menyatakan niat Parlimen di sebalik pengenalan s 48(2) APJ. Beliau telah menyatakan pada ms 103:

Fasal 20, seksyen 48 bertujuan untuk menetapkan penalti kepada kenderaan yang ditinggalkan atau dibiarkan serta menyebabkan galangan hingga menimbulkan bahaya, halangan serta kesusahan kepada pengguna jalan raya yang lain. Hukuman yang dikenakan tidak kurang RM2,000 dan tidak lebih RM5,000 ataupun penjara tidak kurang satu tahun atau kedua-duanya sekali. *Peruntukan ini juga memberi kuasa* kepada pegawai JPJ, PDRM dan *PBT mengapit*, mengalih atau menyita *kenderaan tersebut bagi membanteras pemilik kereta yang meninggalkan kereta sewenang-wenangnya yang boleh mendatangkan bahaya kepada pengguna jalan raya yang lain*. (Penekanan ditambah.)

[85] Huraian kepada pengenalan s 48(2) APJ yang baharu menyebut bahawa:

20. Fasal 20 bertujuan untuk meminda seksyen 48 Akta 333.

Subfasal (a) bertujuan untuk menomborkan semula peruntukan yang sedia ada sebagai subseksyen (1).

Subfasal (b) bertujuan untuk menetapkan penalti kerana menyebabkan bahaya, halangan atau menimbulkan kesusahan yang tidak patut kepada pengguna lain jalan. Di bawah pindaan yang dicadangkan pesalah akan dikenakan penalti tidak kurang daripada satu ribu ringgit dan tidak lebih daripada lima ribu ringgit atau dipenjarakan selama tempoh tidak kurang daripada satu tahun atau kedua-duanya.

Subfasal (c) bertujuan untuk memasukkan subseksyen baru (2), (3), (4), (5), (6), (7) dan (8) *untuk memberi* pegawai poiis, pegawai pengangkutan jalan atau mana-mana *pihak berkuasa yang berkenaan kuasa untuk mengapit roda mana-mana kenderaan motor yang menghalang sesuatu jalan* atau untuk mengalihkan atau menyebabkan dialih kenderaan motor itu. (Penekanan ditambah.)

[86] Jadi, ianya adalah jelas bahawa s 48(2) dimasukkan ke dalam s 48 APJ bagi memberi kuasa antara lainnya kepada pihak berkuasa tempatan untuk mengapit, mengalih atau menyita mana-mana kenderaan bagi membanteras pemilik kereta yang meninggalkan kereta sewenang-wenangnya yang boleh mendatangkan bahaya, galangan atau kesusahan tidak berpatutan kepada pengguna jalan raya yang lain.

[87] Seterusnya, definisi istilah 'jalan' yang terdapat dalam s 48 APJ juga penting dalam menentukan skop pemakaian s 48 APJ. Hal ini dikatakan demikian kerana tajuk atau 'heading' kepada s 48 APJ ialah 'Galangan disebabkan kenderaan *di jalan*'.

[88] Perkataan 'jalan' telah ditafsirkan dibawah s 2 APJ seperti berikut:

> 'jalan' ertinya —
>
> (a) *mana-mana jalan awam* dan mana-mana jalan lain yang mana orang awam mempunyai akses dan termasuklah jambatan, terowong, hentian sebelah, kemudahan feri, jalan bertingkat, bulatan jalan, pulau lalu lintas, pembahagi jalan, segala lorong lalu lintas, lorong laju, lorong perlahan, bahu jalan, garis tengah, jejambat, jalan tembok, jalan tuju, landasan masuk dan keluar, plaza tol, kawasan khidmat dan struktur dan lekapan lain bagi memberi kesan sepenuh kepada penggunaannya;
>
> (b) bagi maksud seksyen 70 dan 85, adalah juga termasuk sesuatu jalan yang sedang dalam pembinaan; dan
>
> (c) *bagi maksud seksyen 41, 42, 43, 44, 45 dan 45A. termasuk juga tempat letak kereta*. (Penekanan ditambah.)

[89] Definisi istilah 'jalan' di atas menjelaskan dua perkara. Pertama, secara amnya, tempat letak kereta adalah bukan 'jalan' di bawah APJ dan yang keduanya, tempat letak kereta ialah 'jalan' hanya bagi maksud ss 41, 42, 43, 44, 45 dan 45A APJ. Seksyen 41 APJ adalah berkenaan kesalahan menyebabkan kematian kerana memandu dengan melulu atau membahayakan, s 42 APJ pula berkenaan kesalahan memandu secara melulu dan membahayakan, s 43 APJ pula berkenaan kesalahan memandu dengan tidak cermat dan tidak bertimbang rasa, s 44 APJ adalah berkenaan kesalahan memandu semasa berada di bawah pengaruh minuman yang memabukkan atau dadah, manakala s 45 APJ pula berkenaan keadaan menjaga kenderaan motor semasa berada di bawah pengaruh minuman yang memabukkan atau dadah, dan akhir sekali s 45A APJ pula berkenaan kesalahan memandu atau menjaga kenderaan motor dengan kepekatan alkohol melebihi had yang ditetapkan. Kesemua ss 41, 42, 43, 44, 45 dan 45A APJ termasuk s 48 APJ adalah di bawah bab yang sama dalam APJ iaitu 'Memandu dan Kesalahan yang Berkaitan Dengannya'.

[90] Undang-undang adalah mantap bahawa Parlimen tidak menggunakan perkataan-perkataan perundangan dengan sia-sia atau 'Parliament does not legislate in vain' (lihat keputusan Mahkamah Persekutuan dalam kes *Positive Vision Labuan Ltd v Ketua Pengarah Hasil Dalam Negeri and other appeals* [2017] 2 MLJ 421 dan *Tony Pua Kiam Wee v Government of Malaysia and another appeal* [2019] 12 MLJ 1.

[91] Istilah 'jalan' di s 48 APJ (khususnya s 48(2) APJ) adalah jelas bahawa ianya merujuk kepada jalan awam dan jalan-jalan lain yang orang awam mempunyai akses dan ini termasuklah jambatan, terowong, hentian sebelah, kemudahan feri, jalan bertingkat, bulatan jalan, pulau lalu lintas, pembahagi jalan, segala lorong lalu lintas, lorong laju, lorong perlahan, bahu jalan, garis tengah, jejambat, jalan tembok, jalan tuju, landasan masuk dan keluar, plaza tol, dan sebagainya seperti mana dikelaskan dengan panjang lebar dalam definisi 'jalan' di s 2 APJ.

[92] Selanjutnya, Parlimen tidak memasukkan s 48 APJ dalam definisi tambahan 'jalan' di bawah s 2 APJ bagi kesalahan-kesalahan tertentu iaitu ss 41, 42, 43, 44, 45 dan 45A APJ. Justeru, apabila mentafsir istilah 'jalan' di s 48 APJ, tempat letak kereta haruslah dikecualikan. Perkara ini hanya menggambarkan niat Parlimen untuk mengehadkan pemakaian s 48 APJ kepada kategori-kategori jalan yang dinyatakan dalam definisi 'jalan' di s 2 APJ dan bukannya kepada kawasan tempat letak kereta. Bagi tujuan ini, rujukan boleh dibuat kepada keputusan Mahkamah Persekutuan dalam kes *Tenaga Nasional Bhd v Majlis Daerah Segamat* yang menyebut bahawa:

> [78] Apart from that, *we are of the view that the Parliament's omission to include the term 'machinery' in the definition of 'building' in s 2 of the LGA 1976, when it included the term 'machinery' in several other provisions in the LGA 1976, is significant*. For example, the word 'machinery' appears more than once in the definition of 'annual value' in s 2 of the LGA 1976. This confirms that the word 'machinery' is not something beyond the Parliament's purview at the time the LGA 1976 was enacted. *Hence, when the Parliament has employed a term or phrase in one place and excluded it in another, it should not be implied where excluded*. Thus, the only fair conclusion to be made is that Parliament deliberately excludes the word machinery from the definition of 'building' in s 2 of the LGA 1976. On this point, reference may be made to the dicta of Supreme Court of California in *People v Buycks* 5 Cal 5th 857, where the court stated as follows: ...
>
> [79] We venture to say that this is another reason why the word structure cannot be referred to machinery. If machinery was intended to be included, *given the style and the nature of the definition* of the 'building' *which is descriptive and detailed in nature, one would expect to find the big item like 'machinery' in the body of the definition of 'building' itself*'. (Penekanan ditambah.)

[93] Oleh yang demikian, berbekalkan alasan-alasan dan prinsip undang-undang yang dijelaskan di atas, kami berpandangan bahawa adalah jelas kesalahan di bawah s 48 APJ tidak terpakai kepada tempat letak kereta atau lebih tepat berkaitan fakta kes ini.

[94] Satu lagi perkara ialah perihal berkenaan tempat letak kereta telah diperuntukkan di bawah s 72 APJ. Dalam erti kata lain, s 72 ialah peruntukan spesifik dalam APJ yang memperuntukkan mengenai 'Mengadakan tempat letak kereta'. Undang-undang adalah mantap bahawa peruntukan spesifik mengatasi peruntukan am (lihat keputusan Mahkamah Agong dalam kes *Majlis Peguam & Anor v Tan Sri Dato' Mohamed Yusoff bin Mohamed* [1997] 2 MLJ 271). Perkara ini ialah satu lagi aiasan untuk menyokong saranan bahawa s 48 APJ tidak boleh digunakan bagi perihal berkenaan tempat letak kereta.

[95] Pihak responden juga bergantung pada s 48 APJ dalam mewajarkan tindakan mereka untuk mengapit kereta perayu. Responden memberikan tekanan bahawa:

> 33. Kami hujahkan bahawa kegagalan Pemohon untuk membuat bayaran caj parkir tambahan setelah tamat tempoh masa adalah selain menyalahi Perintah 8 dibaca bersama Perintah 17(1) PPJ (LKB) (MPKB) 2000, juga merupakan kesalahan di bawah Seksyen 48(2) APJ 1987 kerana tindakan salah Pemohon tersebut akan mengakibatkan kesusahan kepada pengguna lalu lintas yang lain yang ingin menggunakan parkir tersebut setelah tamat tempoh masa parkir kereta Pemohon; maka responden selaku PBT telah diberikan kuasa di bawah peruntukan tersebut untuk mengapit roda kereta Pemohon.

[96] Selain s 48 APJ tidak terpakai kepada kesalahan di tempat letak kereta seperti yang dibincangkan di atas, kami juga mendapati keterangan yang ada dalam rekod rayuan juga tidak mewajarkan responden untuk bergantung kepada s 48 APJ ini.

[97] Apabila kompaun yang dikeluarkan ke atas perayu diteliti, kompaun tersebut dengan terang dan jelas telah mencatatkan kesalahan perayu sebagai '*Meletak Kereta dengan tidak membayar caj yang ditetapkan*' mengikut peruntukan undang-undang perintah 8 Perintah MPKB 2000 bersama dengan tawaran kompaun sebanyak RM10 dalam masa 14 hari. Di bahagian bawah kompaun ini juga jelas mengatakan bahawa '*kenderaan telah dikunci tayar*'. Malah, kompaun ini juga menyatakan bahawa kegagalan mematuhi pemberitahuan ini akan mengakibatkan tindakan mahkamah tanpa notis lanjut.

[98] Selanjutnya, apabila gambar kereta milik perayu yang dalam keadaan roda tayarnya diapit, notis di pengapit roda itu juga menyatakan bahawa perayu melakukan kesalahan '*Perintah Pengangkutan Jalan (Letak Kereta*

Bermeter) (Majlis Perbandaran Kota Bharu) 2000'. A

[99] Dalam keadaan ini, adalah tidak dapat dinafikan, tindakan responden pada masa material berdasarkan Perintah MPKB 2000 itu sahaja, iaitu satu perintah yang telah dibuat berdasarkan peruntukan akta ibu s 72 APJ. Dalam keadaan ini, kami berpendapat bahawa kompaun yang dikeluarkan oleh responden kepada perayu adalah untuk memberikan notis berkenaan kesalahan yang telah dilakukan oleh perayu. Ianya memberikan tawaran dan paling penting sekali menyatakan bahawa kegagalan mematuhi pemberitahuan ini akan mengakibatkan tindakan mahkamah tanpa notis lanjut. B C

[100] Jelasnya, pengisuan kompaun adalah sebahagian daripada penguatkuasaan undang-undang jenayah. Oleh sebab itu, kompaun yang dikeluarkan oleh responden kepada perayu adalah untuk memberikan notis berkenaan kesalahan yang telah dilakukan oleh perayu. Ianya ada kesan undang-undang. Justeru, responden kini tidak boleh menyatakan bahawa perayu melakukan kesalahan di bawah s 48 APJ juga. Sedangkan apa yang tertera dalam kedua-dua gambar di atas ialah perayu melakukan kesalahan di bawah Perintah MPKB 2000. Dalam erti kata lain, responden tidak dibenarkan untuk 'approbate and reprobate' kerana ianya hanya akan menyebabkan ketidakadilan kepada perayu. Selain itu, jika betul perayu telah melakukan kesalahan di bawah s 48 APJ, responden tidak mengikuti apa-apa keperluan yang digariskan dibawah s 48 seperti pemberian notis bertulis kepada perayu dalam masa terdekat. D E F

[101] Sebagai tambahan dan juga untuk melengkapkan penghakiman ini, kami ingin menyentuh berkenaan operasi s 3A(3A) dan 3A(3C) APJ yang telah dibangkitkan oleh pihak responden dalam hujahannya berkenaan perwakilan kuasa oleh Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan kepadanya. Seksyen 3A(3A) dan 3A(3C) APJ memperuntukkan seperti berikut: G

> 3A. Pemberikuasaan kepada Datuk Bandar, Yang Dipertua Majlis Perbandaran, Pengerusi Majlis Perbandaran, pegawai Majlis Ban da raya atau Majlis Perbandaran, dsb. H
>
> (1)–(3) ...
>
> (3A) *Menteri boleh, melalui perintah yang disiarkan dalam Warta*, apabila dibuat permohonan oleh Yang Dipertua Majlis Perbandaran atau Pengerusi Majlis Perbandaran, memberi *kuasa kepada Yang Dipertua Majlis Perbandaran*, Pengerusi Majlis Perbandaran dan pegawai atau orang dalam perkhidmatan Majlis Perbandaran itu *untuk menjalankan kuasa yang diberikan dan melaksanakan tugas yang dikenakan oleh Akta ini* ke atas Yang Dipertua Majlis Perbandaran, Pengerusi Majlis Perbandaran atau warden lalu lintas, mengikut mana-mana yang berkenaan. I
>
> ...

A (3C) *Apabila dibuat pemberikuasaan di bawah subseksyen (3A), Yang Dipertua Majlis Perbandaran, Pengerusi Majlis Perbandaran dan pegawai atau orang dalam perkhidmatan Majlis Perbandaran itu boleh menjalankan kuasa yang diberikan dan melaksanakan tugas yang dikenakan oleh Akta ini ke atas Yang Dipertua Majlis Perbandaran. Pengerusi Majlis Perbandaran atau warden lalu lintas, mengikut*
B *mana-mana yang berkenaan*. (Penekanan ditambah.)

[102] Seksyen 3A(3A) dan 3A(3C) APJ telah dimasukkan dalam APJ pada tahun 2016 melalui Akta Pengangkutan Jalan (Pindaan) 2016 (Akta A1512) dan hanya berkuat kuasa pada 1 Januari 2017 [PU(B) 526/2016]. Namun
C demikian, pindaan ini juga tidak mengandungi sebarang peruntukan peralihan (*transitional provision*).

[103] Justeru, timbul persoalan sama ada Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan mewakilkan kuasanya kepada pihak responden pada tahun 1980-an
D (berdasarkan surat-surat yang dikemukakan oleh responden) sedangkan peruntukan dalam APJ berkenaan perwakilan kuasa oleh Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan, antara lain, kepada pihak berkuasa tempatan hanya berkuat kuasa pada tahun 2017. Dalam keadaan ini, perbincangan berkenaan peruntukan peralihan s 3A(3A) dan 3A(3C) APJ adalah mustahak.
E

[104] Francis Bennion, dalam bukunya *Understanding Common Law Legislation: Drafting and Interpretation* (Oxford University Press, 2013) di ms 67, menjelaskan berkenaan peruntukan peralihan dalam akta Parlimen dalam kata-kata yang berikut:
F

> Where an Act contains substantive, amending or repealing enactments, it should also include transitional provisions which regulate the coming into operation of those enactments and where necessary modify their effect during the period oftransition. If the drafter has forgotten to include such provisions expressly, the
G court is required to draw such inferences as to the transitional arrangements as, in the light of the applicable interpretative criteria, it considers that Parliament should be taken to have intended. Express transitional provisions spell out precisely when and how the operative parts of the Act to take effect. They serve an essential purpose, since merely to say that an enactment comes into force on a specified date is often insufficient to produce a clear legal meaning in all possible circumstances. Lord
H Bridge said that the purpose of a transitional provision is 'to facilitate the change from one statutory regime to another, citing Thornton's statement that 'The function of a transitional provision is to make special provision for the application of legislation comes into force' (*Britnell v Secretary of State for Social Security* [1991] 2 All ER 726 at pp 729–730). Failure by the drafter to include adequate transitional
I provisions is a frequent cause of avoidable difficulty to statute users. Face with the task of working out the intended transitional operation of the Local Government, Planning and Land Act 1980 s 47, Waller LJ said: 'The absence of any transitional provisions has made the construction of this section difficult because it is possible to argue in favour of more than one date' (*Cardshops Ltd v John Lewis Properties Ltd* [1983] QB 161 at p 165).

[105] Dengan ketiadaan sebarang peruntukan peralihan dalam Akta Pengangkutan Jalan (Pindaan) 2016 (Akta A1512) yang memperkenalkan s 3A(3A) dan 3A(3C) dalam APJ, maka rujukan boleh dibuat kepada s 19 Akta Tafsiran 1948 dan 1967 yang teks sahihnya memperuntukkan seperti yang berikut:

> 19. Commencement
>
> (1) The commencement of an Act or subsidiary legislation *shall be the date provided in or under the Act or subsidiary legislation or, where no date is so provided, the date immediately following the date of its publication in pursuance of section 18*. (Penekanan ditambah.)

[106] Mahkamah Persekutuan dalam kes *Jack-In Pile (M) Sdn Bhd v Bauer (M) Sdn Bhd and another appeal* [2020] 1 MLJ 174 memutuskan seperti berikut:

> [13] ... Section 35 of the CIPAA which takes away the substantive rights of parties cannot be applied retrospectively, absent a clear legislative intention of the same therein. *The trite general principle is that an Act of Parliament is not intended to have a retrospective operation unless a contrary intention is evinced in express and unmistakable terms or in a language which is such that it plainly reguires such a construction. Another principle of statutory interpretation which applies with equal force is that legislation to regulate human conduct ought to deal with future acts and ought not to change the character of past transactions carried on upon the faith of the existing law* (QC Thornton: *Legislative Drafting*, (4th Ed) at p 135).
>
> [14] *There is at common law a prima facie rule of construction that a statute should not be interpreted retrospectively so as to impair an existing right or obligation unless that result is unavoidable on the language used, or unless a contrary intention appears* (*Yew Bon Tew & Anor v Kenderaan Bas Mara* [1983] 1 MLJ 1; *Tenaga Nasional Bhd v Kamarstone Sdn Bhd* [2014] 2 MLJ 749). *In other words, there is, so to speak, a presumption that legislation speaks only as to the future* (*West v Gwynne* [1911] 2 Ch 1).
>
> [29] This argument, moreover, cannot be upheld for the simple reason that the commencement point of the CIPAA is 15 April 2014 which is prescribed by the Minister in accordance with sub-s 1(2) thereof and sub-s 19(1) of Act 388. Learned counsel does not seem to realise that by virtue of sub-s 19(1) and sub-s 43(a) of Act 388, the commencement date of operation of the CIPAA shall be the date provided in or under the CIPAA and that a power to appoint a date on which the CIPAA shall come into operation does not include the power to appoint a date prior to the date on which the instrument of appointment is published unless express provision is made in that behalf. *Therefore, the CIPAA is not silent as to its commencement date as such, in accordance with the trite rules of interpretation, absent an express provision to the contrary, it is plain that Parliament has intended that statutory adjudication under the CIPAA should apply prospectively*. The ministerial prescription as aforementioned clearly shows that the prospective operation of the CIPAA began on 15 April 2014. It necessarily follows that any construction contract entered into before the commencement of the CIPAA and any payment dispute arising out of such

construction contracts are not governed by the CIPAA. *Needless to say, it is not for the courts to infer Parliament's intention when, upon scrutiny of the wording of the CIPAA to glean legislative intention therefrom, no such intention is evidenced*. (Penekanan ditambah.)

[107] Penentuan sama ada sesuatu statut itu beroperasi secara retrospektif atau prospektif bergantung pada niat Parlimen di sebalik penggubalan statut tersebut. Mengenai isu ini, Raja Azlan Shah FJ (pada ketika itu) dalam kes *Loh Kooi Choon v Government Of Malaysia* [1977] 2 MLJ 187, telah membuat pemerhatian berikut:

> *In so far as an Act of Parliament is concerned, the rule of construction is that in order to determine whether it is retrospective in its operation, the language of the Act itself must be looked into bearing in mind that an Act is not to be construed retrospectively unless it is clear that such was the intention of Parliament*. If such was the intention that the Act was to be given retrospective effect even in respect of substantive right or pending proceeding, the courts have no alternative but to give effect to the Act even though the consequences might appear harsh and unjust.
>
> *The principle that parties are to be governed by the law in force on the date* when an action is instituted and any subsequent amendment or alteration cannot affect vested right or pending proceeding, must always be read subject to the corollary that Parliament can always expressly provide that vested right or pending proceeding be affected by the amendment of the law. (Penekanan ditambah.)

[108] Mahkamah ini dalam kes *Sim Seoh Beng & Anor v Koperasi Tunas Muda Sungai Ara Bhd* [1995] 1 MLJ 292 telah memberikan panduan berikut:

> In our judgment, the correct test to be applied to *determine whether a written law is prospective or retrospective is to first ascertain whether it would affect substantive rights if applied retrospectively*. If it would, *then, prima facie the law must be construed as having prospective effect only, unless there is a clear indication in the enactment that it is in any event to have retrospectivity*. (Penekanan ditambah.)

[109] Nas undang-undang yang dipetik di atas dengan jelasnya menyatakan bahawa tanpa apa-apa nlat jelas oleh Parlimen bahawa ia akan digunakan secara retrospektif, sesuatu akta hanya boleh digunakan secara prospektif dan ini termasuk akta pindaan seperti yang dibincangkan dalam kes-kes di atas. Ianya ialah undang-undang mantap bahawa suatu akta Parlimen tidak dimaksudkan untuk digunakan secara retrospektif melainkan niat berlawanan dinyatakan dalam istilah-istilah yang nyata dan jelas atau dalam bahasa yang memerlukan ianya digunakan secara retrospektif dalam akta itu sendiri.

[110] Dalam rayuan ini, selain tidak ada sebarang peruntukan peralihan, Akta Pengangkutan Jalan (Pindaan) 2016 (Akta A1512) juga tidak mengandungi sebarang peruntukan yang mengatakan atau memberikan kesimpulan bahawa Parlimen bertujuan untuk Akta pindaan ini beroperasi secara retrospektif.

Operasi prospektif Akta ini hanya bermula pada 1 Januari 2017. Oleh yang demikian, s 3A(3A) dan 3A(3C) APJ tidak mempunyai kesan retrospektif yang membolehkan Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan mewakilkan kuasanya dalam APJ kepada responden sebagai pihak berkuasa tempatan pada tahun 1980-an seperti yang didakwa oleh responden.

[111] Dalam erti kata lain, pihak responden tidak boleh bergantung pada s 3A(3A) dan 3A(3C) APJ dalam hujahan mereka bahawa Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan telah mewakilkan kuasanya kepada responden untuk membolehkan responden, antara lainnya, untuk mengadakan satu kaedah berkenaan pengapitan roda kereta. Hal ini dikatakan demikian kerana:

(a) surat-surat yang dirujuk dan dikemukakan oleh responden untuk menegaskan hujahan responden bahawa Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan telah mewakilkan kuasa di bawah APJ kepadanya, berlaku sekitar pada tahun 1985 dan 1986; dan

(b) perintah 17 Perintah MPKB 2000 yang membolehkan responden mengapit roda kereta perayu ialah satu perintah yang dibuat di bawah s 72 APJ dan ianya hanya mula berkuat kuasa pada 21 Disember 2000.

[112] Pada kedua-dua masa di atas, s 3A(3A) dan 3A(3C) APJ tidak wujud dalam APJ lagi. Dua-dua peruntukan ini hanya berkuat kuasa pada tahun 2017. Pada tahun-tahun yang dinyatakan dalam dua keadaan di atas, Menteri Pengangkutan tidak mempunyai punca kuasa di bawah APJ untuk mewakilkan kuasanya kepada responden. Menteri Pengangkutan hanya mempunyai kuasa sedemikian setelah s 3A(3A) dan 3A(3C) APJ dimasukkan dalam APJ sebagai peruntukan baharu. Justeru, s 3A(3A) dan 3A(3C) APJ tidak terpakai kepada dua keadaan di atas dan dalam kes ini secara keseluruhannya.

[113] Pendek kata, s 3A(3A) dan 3A(3C) APJ tidak boleh digunakan oleh responden untuk menegaskan hujahannya bahawa Menteri Pengangkutan telah memberikan kuasa kepadanya bagi melaksanakan kewajipan bawah APJ terutamanya untuk responden mengadakan kaedah di bawah s 66(1)(rr) APJ. Hanya pada tahun 2017 dan ke atas, seorang Menteri Pengangkutan boleh berbuat demikian berdasarkan s 3A(3A) dan 3A(3C) APJ.

KESIMPULAN

[114] Kesimpulannya, sepertimana yang telah kami huraikan di atas, kami memutuskan bahawa:

(a) perintah 8 Perintah MPKB 2000 adalah *tidak* bertentangan/ultra vires dengan s 72 APJ; dan

A (b) perintah 17 Perintah MPKB 2000 *adalah* bertentangan/ultra vires dengan s 72 APJ.

[115] Kami juga berpandangan bahawa berdasarkan fakta kes ini yang juga melibatkan kepentingan awam, tiada ganti rugi diperintahkan terhadap responden.

[116] Oleh itu, dengan sebulat suara, keputusan hakim Mahkamah Tinggi diketepikan dan rayuan perayu dibenarkan sebahagian sepertimana yang berikut:

(a) perenggan 1(b) sehingga (g) dalam permohonan semakan kehakiman dibenarkan dengan kos manakala perenggan (a) dan (h) ditolak; dan

(b) kos sebanyak RM5,000 kepada perayu di mahkamah ini dan di Mahkamah Tinggi tertakluk pada alokatur.

Sebahagian rayuan dibenarkan.

Dilaporkan oleh Nabilah Syahida Abdullah Salleh